



La nouvelle gouvernance sanitaire en Bourgogne :
des stratégies de réorganisation
aux enjeux professionnels et territoriaux

Fatah Bendali, Nada Boutighane,
Virginie Labarre, Brigitte Laplace,
Paulin Ngouana, Axelle Poizat, Florence Rouyez

Mars 2015

Résumé :

Suite aux Etats Généraux du Sanitaire de 2010, en concertation avec les acteurs professionnels, l'Etat a décidé de modifier les modalités de gestion du sanitaire en passant d'un dispositif centralisé à une gestion régionale autonome. Cinq ans plus tard, force est de constater que cette nouvelle gouvernance peine à se mettre en place. En étudiant le cas de la région Bourgogne, nous nous sommes efforcés de comprendre les enjeux soulevés par cette réforme et son déploiement.

En s'appuyant sur une enquête de terrain (entretiens, observations, analyse documentaire), nous avons tout d'abord analysé les modifications organisationnelles apportées au système de gestion du sanitaire à l'échelle des territoires régionaux du point de vue des différents acteurs, professionnels et services de l'Etat. Puis nous avons tenté de comprendre les différents freins et motivations qui influencent la mise en place de cette nouvelle gouvernance. Dans ce sens, nous questionnerons les instruments qu'elle introduit et la projection qu'en font les acteurs de terrain.

Remerciements

Emmanuelle Soubeyran et Boris Ollivier,

Pour la commande que vous nous avez proposée, compliquée mais passionnante, elle nous aura permis de nous plonger dans la nouvelle gouvernance, et ce n'est pas peu dire,

Sincères remerciements.

Sebastien Gardon,

Pour nous avoir accompagné sans coup férir sur ce sentier ardu, avec patience et bonne humeur, même si c'était parfois de bonne heure,

Remerciements chaleureux.

A tous les acteurs,

Que nous avons rencontrés et dont nous ne citerons pas le nom. Mais ils sont nombreux à nous avoir accordé de leur temps précieux pour nous expliquer leur vision de leur métier au quotidien dans le cadre de la nouvelle gouvernance ou sans gouvernance tout court. Nous avons toujours été bien accueillis,

Sincères remerciements.

Evelyne,

Pour ta patience et ton courage face à cette paperasserie qui t'accable chaque jour, ton organisation sans faille et ta bonne humeur,

Remerciements chaleureux.

A toute l'équipe de l'ENSV,

Pour votre présence attentive et prévenante,

Remerciements chaleureux

Enfin, à nous,

Car sans cet esprit de groupe, nous n'y serions pas arrivés dans le temps imparti. Pour cette bonne volonté collective malgré les contraintes nombreuses, pour ces expéditions d'un jour en Bourgogne et pour les petits croissants du matin, merci.

Table des matières

Remerciements	5
Liste des abréviations	9
Liste des figures	11
Introduction	13
Une mise à l'agenda de la réforme du sanitaire par la concertation nationale : les Etats généraux du sanitaire	13
« Le Sanitaire d'Avant » : De(s) sanitaire(s) Cloisonné(s) et Stratifié(s) :.....	14
Les EGS donnent naissance à la nouvelle gouvernance sanitaire	16
Délimitation de l'objet d'étude	18
Carte d'identité de la région Bourgogne	18
Approche méthodologique :.....	21
Déroulé du mémoire	22
I Le sanitaire : entre gouvernement et gouvernance	23
A. En Bourgogne : un jeu d'acteurs complexe	23
A.1. Une organisation du sanitaire différente en fonction des secteurs d'activité.....	23
A.2. Des partenaires locaux qui viennent s'insérer dans la gestion du sanitaire.....	29
A.3. Un sanitaire majoritairement géré au niveau départemental, mais avec des disparités importantes à l'échelle d'une région.....	33
B. De l'État Généreux aux États Généraux : la mise en place des OVS au cœur des enjeux d'équilibre des pouvoirs sur le sanitaire	35
B.1. Les principes de cette nouvelle gouvernance du sanitaire.....	35
B.2. Sur le plan législatif, un nouveau cadre d'action.....	36
B.3. Qui gouverne et comment on gouverne le sanitaire dans un nouveau paysage 'post-EGS'	37
C. Quand les fédérations nationales utilisent la nouvelle gouvernance pour affirmer leur pouvoir	38
C.1. Une prise de pouvoir par les fédérations nationales.....	39
C.2. Une hiérarchie non reconnue et une souveraineté revendiquée.....	39
II Un changement de paradigme entre logique départementale et logique régionale	41
A Un repositionnement de l'Etat territorial	41
Afin de comprendre le repositionnement de l'Etat à l'échelle de la Région, nous allons voir les rôles et les relations qui existent entre les services déconcentrés les DDPP et le SRAL en Bourgogne, entre les préfets de départements et le préfet de Région. Nous allons voir dans quel contexte les politiques sanitaires sont validées au niveau du CROPSAV et du CNOPSAV.	41
A.1. Le positionnement des services déconcentrés en Région Bourgogne.....	41
A.2. Dans les départements, des préfets encore bien présents.....	43
A.3. Les échelons régional et national, pour une concertation et une validation des politiques sanitaires.....	44
B En Bourgogne, une redistribution du rôle des acteurs du sanitaire	46
B.1. Les OVS, le pouvoir du plus fort.....	47
B.2. Les autres acteurs du sanitaire : des laissés pour compte ou des futurs collaborateurs ?	53
III. Les raisons de l'inertie dans la mise en place de la NGS : une situation conduisant au statu quo	56

A. Une réforme complexe construite sur des concepts institutionnels qui ne répondent pas aux attentes des acteurs du terrain.....	56
B Un manque de moyens pour accompagner la mise en œuvre de la réforme	59
B.1. Un manque de moyens financiers pour une implication des acteurs	59
B.2. Pour la mise en place de la gouvernance, un manque cruel de moyens communicationnels et humains ne permettant pas de lisibilité.....	61
B.3. Des tentatives locales pour s'approprier et comprendre la nouvelle gouvernance	65
C Un flou qui laisse se développer les craintes des différents acteurs	65
C.1. Quant la nouvelle gouvernance rime avec désengagement et laisse les craintes s'installer	66
C.2. Une nouvelle répartition des rôles laissant craindre des difficultés pour la gestion du sanitaire	67
C.3. Les craintes des filières non prédominantes au sein de la région Bourgogne	69
Conclusion	71
Bibliographie	75
Sources.....	75
Bibliographie	76
Annexes.....	77
Annexe 1 : Liste des entretiens	77
Annexe 2 : Fiches techniques par établissements	78
Annexe 3.....	80

Liste des abréviations

ACERSA = Association pour la certification de la santé animale en élevage
ADA = Association de Développement Apicole
ADAB = Association pour le développement de l'apiculture en Bourgogne
ADF = Association des départements de France
ADILVA = Association française des Directeurs et cadres de Laboratoires Vétérinaires publics d'Analyse
AFNOR = Association Française de NORmalisation
Anses = Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ASDA = Attestation Sanitaire à Délivrance Anticipée
ASR = Association Sanitaire Régionale
BVD = Diarrhée Virale Bovine
CA = Chambre d'Agriculture
CCSPA = Comité Consultatif pour la Santé et Protection Animale
CNOPSAV = Conseil National d'Orientation de la Politique Sanitaire Animales et Végétales
COFRAC = Comité Français d'Accréditation
COPIL = Comité de Pilotage
COREL = Comité d'Orientation Régional de l'Élevage
CRA = Chambre Régionale d'Agriculture
CROPSAV = Conseil Régional d'Orientation de la Politique Sanitaire Animales et Végétales
CRPM = Code Rural et de la Pêche Maritime
CSR = Comité Sanitaire Régional
DDCSPP = Direction Départementale de Cohésion Sociale et de la Protection des Populations
DDPP = Direction Départementale de la Protection des Populations
DDT = Direction Départementale des Territoires
DGAL = Direction Générale de l'Alimentation
DRAAF = Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt
DSV = Direction départementale des Services Vétérinaires
EDE = Etablissement Départemental d'Elevage
EGS = Etats Généraux du sanitaire
ENSV = Ecole Nationale des Services Vétérinaires
FCO = Fièvre Catarrhale Ovine
FDGDON = Fédération Départementale des Groupements de Défense contre les Organismes Nuisibles
FREDON = Fédération Régionale de Défense contre les Organismes Nuisibles
FRGDS = Fédération Régionale des Groupements de Défense Sanitaire
FRGTV = Fédération Régionale des Groupements Techniques Vétérinaires
GDON = Groupement de Défense contre les Organismes Nuisibles
GDS = Groupement de Défense Sanitaire
GDSA = Groupement de Défense Sanitaire Apicole
GTV = Groupements Techniques Vétérinaires

IBR = Rhinotrachéite Infectieuse Bovine
IFREMER = Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer
INRA = Institut national de la recherche agronomique
LDA = Laboratoire Départemental d'Analyse
LVD = Laboratoire Vétérinaire Départemental
MAAF = Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt
MDO = Maladie (animale) à Déclaration Obligatoire
MRC = Maladie (animale) Réputée Contagieuse
NGS = Nouvelle Gouvernance Sanitaire
OP = Organisation Professionnelle
ORSEC = Organisation de la Réponse de Sécurité Civile
OVS = Organisme à Vocation Sanitaire
OVVT = Organisation Vétérinaire à Vocation Sanitaire
PCV = Plan Collectif Volontaire
PSE = Plan Sanitaire d'Elevage
PSR = Pôle Sanitaire Régional
REATE = REforme de l'Administration Territoriale de l'État
RGPP = Réforme Générale des Politiques Publiques
SDRP = Syndrome Dysgénésique et Respiratoire Porcin
SNGTV = Société Nationale des Groupements Techniques Vétérinaires
SRAl = Service Régional de l'Alimentation
SRMDS = Schéma Régional de Maîtrise des Dangers Sanitaires
SRPV = Service Régional de la Protection des Végétaux
UE = Union Européenne
UGPP = Union régionale des Groupements de Producteurs de Porcs
ZNA = Zone Non Agricole

Liste des figures

Figure 1 : Chronologie de la refonte de l'organisation du sanitaire en France et contenu des textes réglementaires (Brien, 2014)	17
Figure 2 : Orientations technico-économiques des communes de la région Bourgogne (Agreste 2010).....	20
Figure 3 : Récapitulatif des acteurs impliqués dans la gestion du sanitaire.....	20
Figure 4 : schéma organisationnel et fonctionnel de la nouvelle gouvernance.....	84
Figure 5 : Chronogramme de la nouvelle gouvernance	85

Introduction

Le XXI^{ème} siècle est celui de la complexification et de l'accélération des échanges à l'échelle mondiale : flux de connaissances, d'hommes et de marchandises parmi lesquelles les denrées alimentaires, les animaux et les végétaux. Ceci a pour conséquences une augmentation du risque de propagation de maladies ainsi qu'une probabilité accrue de l'apparition de maladies exotiques sur le territoire Français, entraînant le risque de crises particulières et nouvelles¹.

Une mise à l'agenda de la réforme du sanitaire par la concertation nationale : les Etats généraux du sanitaire

Depuis de nombreuses années, le système sanitaire français permet de lutter efficacement et sur l'ensemble du territoire, contre les maladies animales (cf. encadré «Le sanitaire d'avant»). Il est considéré comme un modèle pour nombre de pays dans le monde. Pourtant, en 2008, l'épidémie de Fièvre Catarrhale Ovine (FCO) a généré des tensions sans précédent parmi les acteurs du monde agricole aboutissant à de nombreuses manifestations partout en France².

Par ailleurs, le contexte supranational européen, les enjeux de décentralisation et le contexte économique français poussent l'Etat à redéfinir sa gestion des politiques publiques, entraînant une érosion des frontières entre le domaine public et le domaine privé, ce qui correspond plus largement à une dynamique de « différenciation et de désinstitutionnalisation de l'Etat par les politiques publiques »³.

L'Etat a alors voulu engager les Etats Généraux du sanitaire (EGS), grande remise à plat du fonctionnement du sanitaire sur l'ensemble du territoire français pour en repenser la gestion.

Rétrospectivement, les trois types de flux déterminant la mise à l'agenda selon John Kingdon⁴ étaient ainsi réunis : le flux des problèmes avec la crise de la FCO, le flux des politiques publiques avec une transformation du rôle de l'Etat - qui n'est plus celui qui fait, mais tend à devenir celui qui fait faire - et enfin, un flux de la politique avec l'implication de l'opinion publique (via les médias lors de la crise de la FCO), des forces politiques organisées et la possibilité de mener une négociation collective.

L'ensemble des acteurs liés à la santé animale a été convoqué sous impulsion de la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) pour participer à cette concertation nationale qui s'est organisée à Paris, en ateliers thématiques.

Plusieurs priorités sont ressorties de ces réunions :

- une volonté pour redonner plus de pouvoir aux professionnels afin qu'ils s'organisent pour gérer le sanitaire. Autrement dit, une responsabilisation des professionnels et la délégation du contrôle et de la maîtrise de certains dangers sanitaires. La délégation ne veut pas dire désengagement de l'Etat, mais permet aux fonctionnaires de se décharger des contrôles de routine pour disposer de plus de temps pour gérer les questions sanitaires complexes,
- une hiérarchisation des dangers sanitaires afin de permettre une priorisation des moyens et ressources publics et privés pour les maladies animales et les organismes nuisibles à la santé des végétaux,

¹ Bulletin épidémiologique Santé animale - Alimentation N°66 (janvier 215)

² Lettre ouverte des éleveurs à Michel Barnier (2008)

³ Hassenteufel, 2014, Chapitre 9, pages 243 - 288

⁴ Hassenteufel 2014, Chapitre 2, pages 43 - 63

- un rapprochement des politiques sanitaires du monde animal et du monde végétal,
- un repositionnement de la gestion du sanitaire à l'échelle régionale.

« Le Sanitaire d'Avant » : De(s) sanitaire(s) Cloisonné(s) et Stratifié(s) :

La gestion du « sanitaire » a connu depuis la mise en place des programmes de lutte collective une évolution cloisonnée entre le végétal et l'animal, mais également entre les espèces et filières animales. A ce cloisonnement vertical, on peut ajouter une stratification horizontale qui distingue un niveau national et un niveau d'action de proximité (gestion locale) souvent départemental.

Aussi, la réglementation relative à la santé publique vétérinaire et à la protection des végétaux est rassemblée dans le livre II du Code Rural et de la Pêche Maritime (CRPM) « Santé publique vétérinaire et protection des végétaux ».

Ces différenciations impliquaient des acteurs, des modes de gestion et des stratégies différentes.

Ainsi, par exemple, en santé animale, le Comité Consultatif pour la Santé et Protection animale (CCSPA) était l'instance de concertation où les pouvoirs publics nationaux (DGA) proposaient les stratégies et textes réglementaires aux acteurs.

Pour la santé du végétal, historiquement, la FREDON s'est formée sous impulsion de l'État pour amener les filières végétales à prendre exemple sur la santé animale dans la gestion du sanitaire. A titre d'exemple, les outils de lutte s'appuient sur un cofinancement de l'État (article L.251-9 du code rural) permettant la mise en place d'un fond essentiellement dédié au couple « maïs – la chrysome ».

*** Les Acteurs du sanitaire engagés dans « une logique verticale et territoriale »**

La lutte contre les maladies animales en France est orchestrée depuis des décennies autour de plusieurs acteurs, notamment : l'Etat (avec ses services centraux et déconcentrés), les vétérinaires et les Groupements de Défense Sanitaires (GDS).

Le périmètre départemental constituait le champ d'actions de cette « tripartite » d'acteurs.

Les anciennes directions départementales des services vétérinaires (DSV), devenues DDcsPP (services déconcentrés / décret n° 2002-234 du 20 février 2002) mettent en œuvre les actions de surveillance et de contrôle dans les domaines de la santé et de la protection animale.

Les Groupements techniques vétérinaires (GTV) (associations loi 1901) regroupent au niveau départemental des vétérinaires praticiens libéraux (fédérés au niveau national via la SNGTV). Ils s'impliquent dans des actions sanitaires, d'épidémiologie-surveillance, et dans le cadre d'un mandat sanitaire.

Les GDS sont des organismes (agricoles) à vocation sanitaire (OVS) reconnus officiellement par la loi du 06 décembre 1954 pour contribuer, en coopération avec l'Etat (services vétérinaires), à la réalisation des prophylaxies⁵.

⁵ NB : Historiquement, le succès obtenu en 1950 en Vendée à la suite de l'initiative de groupements professionnels d'éleveurs et des services vétérinaires de ce département de créer un programme collectif de lutte contre la tuberculose bovine conduisit l'Etat à encourager, dès 1951 (circulaire du 20 février 1951), le développement d'une démarche équivalente dans les autres départements. Les GDS furent donc créés progressivement pour organiser la lutte contre la tuberculose bovine, mission qui a été ensuite étendue à la lutte contre la brucellose et la leucose bovines.

Les statuts des GDS (approuvés par le ministre chargé de l'agriculture) précisent en particulier les objectifs, les pouvoirs et droits de chaque éleveur adhérent. Ces structures fonctionnent grâce aux cotisations des éleveurs, au prorata du nombre d'animaux. Ils reçoivent également des subventions locales (Conseil général et régional). Ils contribuent à aider financièrement les éleveurs en difficulté par une mutualisation des pertes exceptionnelles d'origine sanitaire (caisse "coups durs"), et peuvent également conduire des actions déléguées par les autorités publiques (édition ASDA, gestion prophylaxie, identification, etc. Initialement consacrés aux bovins, les GDS ont progressivement élargi leurs activités à d'autres espèces (porcine, caprine, ovine, apicole, etc). Ces groupements ont développé des plans de maîtrise de certaines maladies (IBR, paratuberculose, hypodermose, CAEV, etc), et initié, en lien avec les vétérinaires, certaines opérations de certification en élevage bovin (notamment via l'ACERSA).

Outre les deux principaux partenaires des Services vétérinaires (GDS et GTV), les services de l'État s'appuyaient sur les laboratoires vétérinaires départementaux (LVD, LDA), qui effectuent les analyses réglementaires relatives aux prophylaxies collectives. Les LDA fonctionnent sous agrément de l'Etat (DGAI) et selon les méthodes reconnues (normes AFNOR) et accrédités (COFRAC) pour garantir la validité des attestations qu'ils délivrent.

*** Des maladies contagieuses réglementées vers un concept de « danger sanitaire »**

L'éligibilité d'une maladie à une prise en charge collective et diligentée par le pouvoir public était justifiée par son impact vis à vis de la santé publique (zoonose), socio-économique, sanitaire ou d'entrave au commerce. D'où la notion de maladie réglementée, traduite dans le CRPM (article L. 223-2 et 223-4 du CR) et Directives (82/894/CEE et 2003/99/CE) qui distinguent deux groupes :

- (i) les maladies à déclaration obligatoire entraînant l'application de mesures de police sanitaire (maladies réputées contagieuses (MRC) ;
- (ii) les maladies à déclaration obligatoire n'entraînant pas l'application de mesures de police sanitaire, dite maladies à déclaration obligatoire (MDO).

A partir de ces principes, l'implication de l'État s'organise selon trois modèles d'action/d'intervention.

Le premier type fut l'action sanitaire obligatoire (police sanitaire), regroupant un ensemble de mesures contraignantes et coercitives imposées aux éleveurs, pour lutter contre le développement et la diffusion des principaux fléaux de l'élevage (fièvre aphteuse, peste bovine) ou adaptées aux situations d'urgence. Ceci implique que l'État prenne en charge les coûts des mesures de gestion.

Le second type concerne les maladies à prophylaxies facultatives dirigées, où l'État conçoit, en concertation avec les professionnels de la filière concernée, un plan de lutte et des objectifs. Les éleveurs sont libres de l'accepter ou non. L'État s'engage à apporter un appui technique et/ou financier puis donne son "label" sous la forme d'une qualification officielle (ex : IBR, Varron). Ces programmes de prophylaxie peuvent devenir obligatoires sous certaines conditions.

Le dernier type est relatif aux maladies où l'État n'intervient plus directement. Les éleveurs conçoivent leurs propres programmes d'action et restent maîtres d'œuvre pour gérer les voies et moyens pour y parvenir.

Les EGS donnent naissance à la nouvelle gouvernance sanitaire

Les conclusions de cette grande concertation nationale ont permis la mise en place de la Nouvelle Gouvernance Sanitaire (NGS). Mais qu'entend-on par « gouvernance », terme galvaudé aujourd'hui sorti des sentiers académiques et largement utilisé ?

Selon Le Galès, « la gouvernance peut-être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement »⁶.

Cette construction collective de l'action publique correspond à une complexification de la prise de décision et à une multiplication des acteurs privés et des niveaux de gestion ou de décision infra-nationaux et transnationaux aujourd'hui impliqués dans la conception de l'action publique.

A travers la NGS, l'Etat a appliqué cette définition de la gouvernance pour rénover la politique sanitaire française en donnant plus de pouvoir aux acteurs de terrain et en recentrant le sanitaire à l'échelon régional.

Il est d'ores et déjà possible d'analyser cette réforme sous l'angle de deux dimensions qui viennent questionner la dynamique du changement à l'œuvre dans les politiques publiques⁷ :

(i) La création d'instruments

La création de plusieurs instances telles que l'ASR ou le CROPSAV et le CNOPSAV permettent de donner un cadre aux réseaux d'acteurs. Ces réseaux reposent sur un intérêt commun : le sanitaire animal et végétal. La formalisation et la stabilisation de ces réseaux permettrait selon Van Waarde⁸ de rationaliser les coûts de la transaction entre les acteurs et renforcerait la communauté d'intérêts entre les participants.

Au sein même des ASR, des outils sont donnés aux acteurs pour leur permettre de gérer le sanitaire, il s'agit du Schéma Régional de Maîtrise des Dangers Sanitaires (SRMDS) et des Plans Collectifs Volontaires (PCV).

⁶ Hassenteufel, 2014, op. cit.

⁷ Hassenteufel, 2014, op. cit.

⁸ Hassenteufel, 2014, Chapitre 5, pages 115 - 156

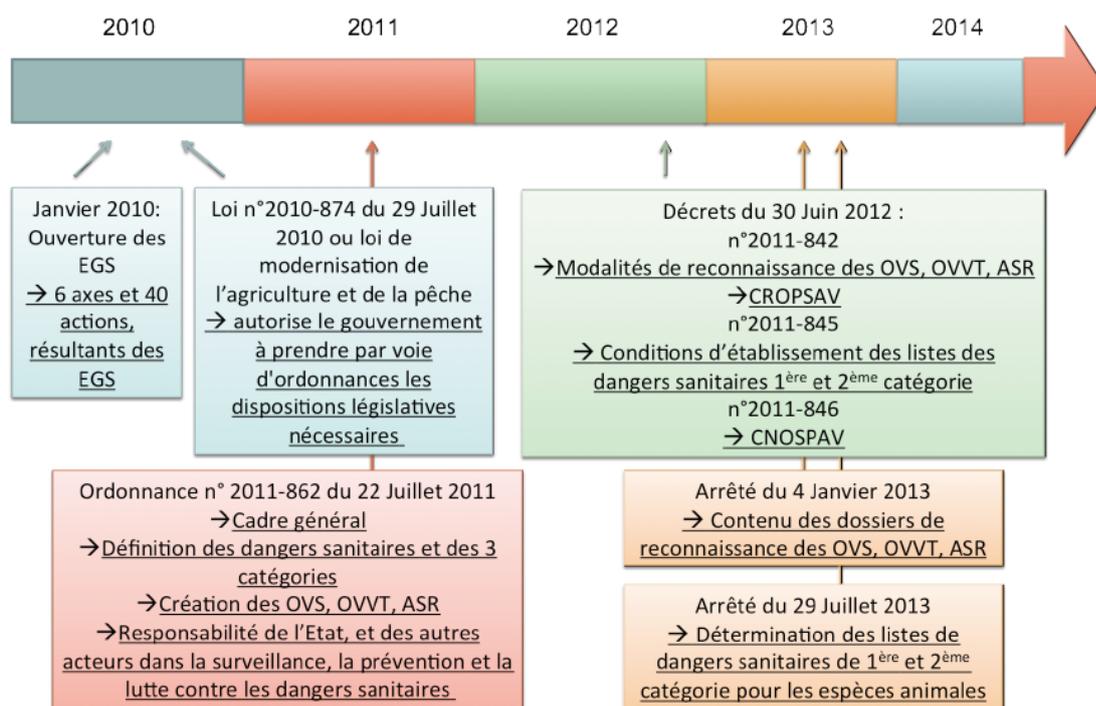


Figure 1 : Chronologie de la refonte de l'organisation du sanitaire en France et contenu des textes règlementaires (Brien, 2014)

(ii) Des acteurs renforcés ou affaiblis selon l'arbitrage rendu par l'Etat

Dans chaque région (sauf 2 exceptions encore à l'étude), des Organismes à Vocation Sanitaire (OVS) ont été reconnus comme étant les seuls interlocuteurs de l'Etat pour les questions sanitaires. Le pouvoir des associations régionales animales (Fédération Régionale des Groupements de Défense Sanitaire) et végétales (Fédération Régionale de Défense contre les Organismes Nuisibles) en ressort grandit alors que des acteurs d'autres filières semblent « écartés » de cette réforme. Dans cette nouvelle gouvernance émerge donc un « Etat animateur » et « stratège » ayant plus recours au « faire faire » qu'au « faire » et à la production de politiques publiques d'après Donzelot et Estbèbe⁹.

La réforme de l'organisation du sanitaire en cours incite donc les acteurs concernés à retrouver une place dans un schéma de gouvernance modifié, donnant vraisemblablement plus de pouvoirs à d'anciens acteurs du sanitaire. Cependant, comme le montre la Figure 1, les changements et la mise en place de la NGS s'étalent sur un pas de temps très court, ce qui n'est pas favorable à l'appropriation de ces changements par les acteurs. De nombreux auteurs de sciences politiques ont pourtant montré l'importance des délais d'acculturation et d'acceptation lors des grands changements, afin de favoriser d'une part un apprentissage progressif de ces changements par les destinataires de ces politiques et d'autre part de permettre la prise en compte et le traitement des nouveaux problèmes pouvant apparaître sur le terrain, tout ceci concourant à l'élaboration de stratégies politiques efficaces¹⁰.

Concernant la NG, force est de constater dans les faits que, depuis janvier 2010, elle peine à se mettre en place dans les régions.

⁹ Hassenteufel, 2014, op. cit.

¹⁰ Hassenteufel, 2014, op. cit.

Délimitation de l'objet d'étude

Afin d'appréhender la question dans toute sa complexité d'acteurs, nous avons choisi de délimiter notre terrain d'observation à une seule région métropolitaine, concernée par ce processus du changement. L'objectif retenu est d'étudier et d'analyser au niveau de cette région les liens et les rapports de force existant entre les différentes parties prenantes du sanitaire. A partir d'un questionnaire sur le rôle des différents acteurs, leur positionnement, leur périmètre d'action, leur pouvoir, nous avons tenté de réaliser un état des lieux du sanitaire dans cette région. Nous avons également essayé de comprendre leurs logiques d'action, leurs enjeux, leurs motifs de divergence ou de convergence. Le nouveau dispositif de gouvernance ayant pour objectif de fixer aux acteurs un nouveau cadre de fonctionnement, notre but a été de savoir comment ils comprennent cette réforme. Nous avons essayé d'analyser leur perception du changement, leurs craintes, les tensions qui en découlent, mais aussi leurs attentes et la façon dont ils envisagent leur participation à ce nouveau dispositif. Autrement dit, nous avons cherché à comprendre comment se déploie la nouvelle gouvernance dans une région particulière, avec quels moyens et quels en sont les enjeux. Nous avons tenté de décrypter les éventuels points de blocage entre les différents acteurs ou les stratégies d'alliance qui pourraient être un frein à la mise en place de cette réforme ou qui en perturberaient son fonctionnement.

Pour notre terrain d'étude, nous avons fait le choix de la région Bourgogne. Tout d'abord, cette dernière est une région où l'élevage et l'agriculture sont diversifiés et ont une place économique et sociale importante. Les enjeux liés au sanitaire, tant dans le domaine animal que végétal sont donc majeurs. Les Groupements de Défense Sanitaire (GDS) y sont bien implantés et puissants. Or ce sont des acteurs majeurs de la Nouvelle Gouvernance Sanitaire. Enfin, compte tenu de notre localisation (à Lyon), la Bourgogne est une région idéalement située pour nous permettre d'effectuer facilement des déplacements sur le terrain.

Carte d'identité de la région Bourgogne

La Bourgogne est une région historique et administrative située au centre-est de la France. Elle est constituée de quatre départements : l'Yonne, la Côte-d'Or, la Nièvre et la Saône-et-Loire. Avec ses quatre départements et ses 31 582 km² de superficie, la Bourgogne est l'une des plus vastes régions de France (6^e place). Elle couvre 6 % du territoire national et compte 2 046 communes¹¹.

Selon les données de la chambre d'agriculture régionale, les chiffres clés de l'agriculture en Bourgogne peuvent se décliner de la façon suivante :

- 21158 exploitations agricoles, dont 14972 exploitations professionnelles,
- 36110 actifs agricoles, dont 13500 salariés,
- 5,2% de la population active régionale,
- 1858400 ha de surface agricole utile, soit 59% du territoire régional¹².

¹¹ Direction Régionale de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt de Bourgogne sur [www.draaf.bourgogne.agriculture.gouv.fr/filières agricoles](http://www.draaf.bourgogne.agriculture.gouv.fr/filières_agricoles) (disponible le 19.11.2014)

¹² Chambre d'agriculture de Bourgogne, sur www.bourgogne.chambragri.fr (consulté le 19.11.2014)

Les grandes filières bourguignonnes pour les cultures végétales se déclinent sur la viticulture, la forêt, les grandes cultures, les cultures fruitières, et les activités d'horticulture-pépinières.

Les grandes cultures (céréales et colza) dominent principalement dans l'Yonne, mais également sur les plateaux et plaines de la Nièvre et de la Côte-d'Or. Si les rendements en céréales sont inférieurs à la moyenne française du fait de la moindre potentialité agronomique de certains territoires, la qualité des grains produits leur a permis une orientation précoce vers des débouchés en meunerie ou en brasserie et leur permet l'exportation vers l'Italie notamment. La viticulture occupe 31 150 ha en Bourgogne en 2014 et bénéficie à 98 % d'une appellation d'origine contrôlée. Plus de 3 900 exploitations sont concernées. En marge de ces productions, la Bourgogne propose une mosaïque de produits végétaux : maïs, oignons et haricots verts dans le Val de Saône, lentilles bio en Côte d'Or et dans l'Yonne, tomates et concombres, cassis fruit et cassis bourgeon, moutarde, salades et chrysanthèmes en Saône-et-Loire. Ces productions sont le plus souvent valorisées par l'industrie implantée localement.

Pour les productions animales, l'orientation technico-économique dominante de la production agricole régionale est l'élevage bovin viande qui concerne essentiellement le sud et l'ouest de la région. L'élevage allaitant est majoritaire sur la région, et est en phase de restructuration depuis 25-30 ans avec le passage d'un élevage moyen de 20 à 30 animaux avec 1 éleveur et sa femme, vers un élevage moyen de 150 à 200 bovins charolais et souvent 1 GAEC et 2 à 3 familles travaillant sur l'exploitation. Les prairies permanentes occupent 34 % de la SAU régionale. Les exploitations produisant du lait diminuent malgré le potentiel du territoire en terme d'appellations fromagères et d'unités de transformation : une vache bourguignonne sur dix est élevée pour son lait et la production a du mal à se maintenir.

L'élevage ovin, en diminution, partage les prairies avec les troupeaux allaitants et la production caprine est bien présente en Saône-et-Loire avec deux fromages de chèvre d'appellation d'origine.

Pour ce qui est des productions hors sol, l'aviculture est plus présente en Saône-et-Loire (volaille AOC de Bresse, label) et dans l'Yonne. Ces deux départements concentrent aussi l'élevage porcin régional. La prochaine réforme des régions prévoit la fusion des régions Bourgogne et Franche-Comté.

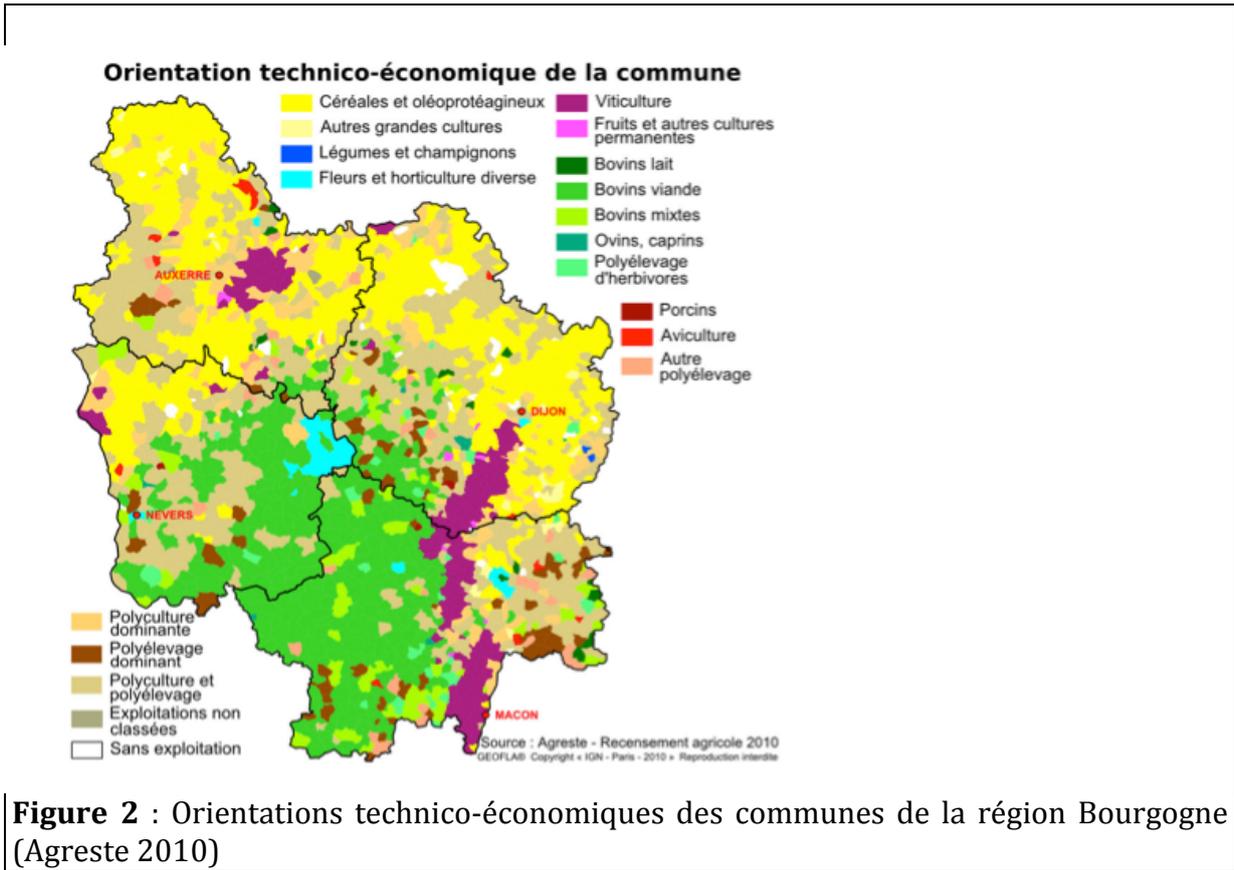


Figure 2 : Orientations technico-économiques des communes de la région Bourgogne (Agreste 2010)

Nous avons choisi de mener notre étude en parallèle sur deux échelons territoriaux : la Région et les Départements. La NGS met en exergue le niveau régional mais compte tenu de l'importance jusque-là des réseaux d'acteurs du sanitaire au niveau du département, il nous est apparu essentiel d'explorer également cet échelon.

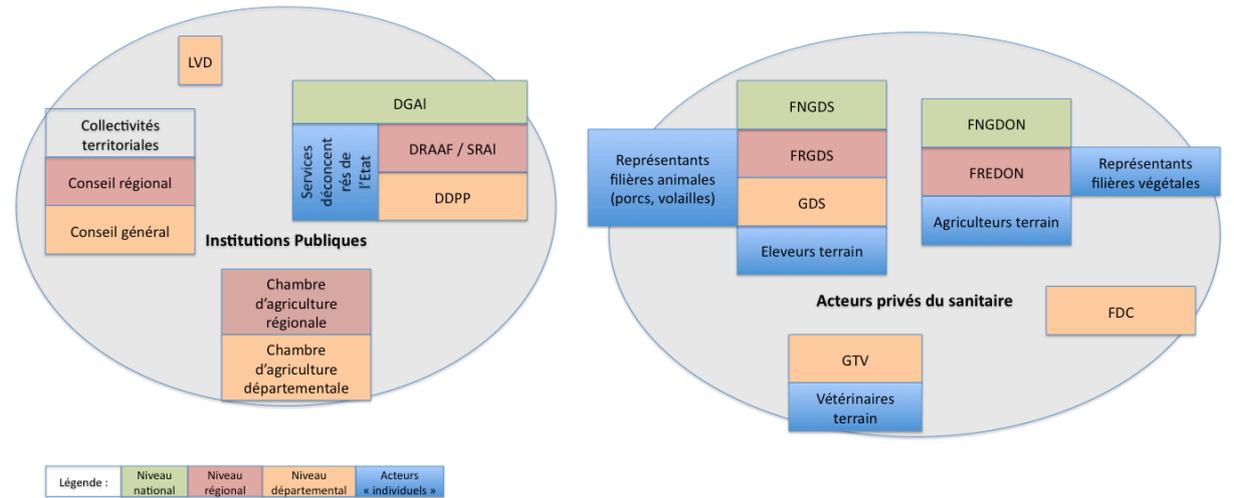


Figure 3 : Récapitulatif des acteurs impliqués dans la gestion du sanitaire

La région Bourgogne compte 4 départements : la Saône et Loire, la Nièvre, la Côte d'Or et l'Yonne. Compte tenu du temps qui nous était imparti, nous avons choisi de nous concentrer sur l'exploration des terrains les plus pertinents, ce qui nous a conduit en

Saône et Loire et dans la Nièvre. Ce sont deux départements de poids économique très important avec une production agricole dynamique tant sur le marché national que communautaire ou à l'exportation (exportation de brouillards notamment). La filière bovins allaitants que nous souhaitons particulièrement étudier au niveau départemental y est bien représentée dans les deux cas. L'analyse du niveau régional nous permettra d'inclure toutes les autres filières, tant animales que végétales.

Par ailleurs, nous avons orienté nos recherches vers des départements où les réseaux d'acteur étaient les plus significatifs sur le plan sanitaire, ce qui n'est pas le cas par exemple de l'Yonne où le laboratoire vétérinaire départemental (LVD) est en voie de fermeture. Enfin, la Côte d'Or est un département au statut particulier puisque la recrudescence de tuberculose dans cette zone a conduit à une situation sanitaire à part, dont les particularités locales auraient pu perturber notre étude.

Approche méthodologique :

Notre étude s'intègre dans un suivi inédit, mis en place par la DGAL, et qui se décline sur deux ans. À la différence du stage de CEAV réalisé par Hélène Brien, du travail de GEST réalisé par Hélène Brien, Anne-Cécile Meyer Warnod et Axelle Poizat et des stages prévus en région pour sept étudiants de l'École Nationale des Services Vétérinaires (ENSV), nous avons pu mener une analyse terrain d'un jeu d'acteurs local dans lequel la NGS tente de se mettre en place. Lors de nos entretiens avec les partenaires du sanitaire, nous nous sommes présentés, certes comme des étudiants de l'ENSV, mais avant tout comme des élèves en Science Politique ayant pris comme sujet d'étude sociologique la mise en place de la NGS en Bourgogne. Ils ont compris que nous tentions d'analyser leur travail, leurs enjeux, leurs attentes afin d'expliquer leurs craintes ou leur engouement face à la mise en place de ce nouveau dispositif. Nous disposons donc d'une grande liberté dans notre travail.

Notre enquête repose sur des entretiens semi-directifs, réalisés avec tous les acteurs du sanitaire que nous avons identifiés tant au niveau régional que départemental (voir figure 3). Lors de la prise de contact avec chaque structure, nous avons demandé à être orientés vers la personne directement responsable du sanitaire. Les acteurs sollicités ont accepté facilement de nous recevoir, après nous avoir fait part, à quelques reprises, de leur crainte de n'avoir rien à nous apporter sur le sujet tant ils se sentaient incompetents vis à vis de la NGS. Au final, seuls deux acteurs n'ont pu être interviewés. Nous n'avons jamais réussi à être en contact direct avec l'un d'eux malgré les nombreux appels que nous avons passés et les messages laissés. Dans l'autre cas, après un premier contact téléphonique, suivi d'un courriel officiel de demande d'entretien, la structure n'a jamais donné suite.

Les entretiens ont été réalisés sur le lieu de travail des personnes interrogées, à l'exception de trois entretiens téléphoniques. Les entretiens ont été conduits à l'aide d'un guide, élaboré au préalable par nous-mêmes, précisant les trois grands thèmes à aborder. Les acteurs ont été interrogés seuls ou à plusieurs en fonction de leur souhait, sur une durée moyenne de deux heures (entre 50 minutes et 4 heures). Au total, vingt et un entretiens ont été réalisés, enregistrés, puis partiellement retranscrits. La majorité des entretiens ont été réalisés en binôme afin de faciliter l'échange et d'apporter plus d'homogénéité dans la conduite. L'ensemble des entretiens s'est bien déroulé, dans une ambiance conviviale. Seule une personne n'a pas souhaité être enregistrée. Nous avons ensuite retravaillé les retranscriptions de manière transversale afin d'en faire ressortir les problématiques principales et de dégager une vue d'ensemble sur une question complexe et un terrain aux acteurs nombreux. Tous les verbatims (extraits d'entretiens)

ont été rendus anonymes tant au niveau des personnes que des structures (aucun nom). D'autres sources (travaux sur le sujet, textes réglementaires, sites internet) ont permis de compléter cette étude.

Déroulé du mémoire

Dans une première partie, nous avons étudié les caractéristiques du sanitaire en Bourgogne, ce qui nous a amené à découvrir les rouages d'un jeu d'acteurs complexe, aboutissant à une situation particulière, que nous avons mise en parallèle ensuite avec les changements impulsés, notamment au niveau national par les EGS.

Puis, face à ce changement annoncé et amorcé, nous avons tenté d'analyser les modifications organisationnelles apportées au système de gestion du sanitaire à l'échelle du territoire étudié du point de vue des différents acteurs, tout d'abord les services de l'État puis les différents professionnels concernés.

Enfin nous avons tenté d'expliquer les raisons de l'inertie que nous avons observée sur le terrain vis à vis de la NGS, en essayant de cerner les attentes et les craintes des acteurs d'une part et de relever les moyens mis en place pour accompagner cette réforme d'autre part.

I Le sanitaire : entre gouvernement et gouvernance

Notre étude a été menée à un moment qui se situe à la croisée des chemins entre un système sanitaire qui a fait ses preuves sur le terrain depuis plus de 50 ans et un changement important de fonctionnement annoncé comme imminent et nécessaire par les dirigeants nationaux.

A. En Bourgogne : un jeu d'acteurs complexe

Nous avons rencontré sur les quelques semaines qui nous ont été dédiées pour mener cette étude tous les acteurs que nous avons identifiés comme étant des partenaires du sanitaire tant au niveau départemental que régional. Nous avons essayé de comprendre leur métier et les relations qui les lient entre eux, pour tenter de dégager un schéma de fonctionnement du sanitaire en Bourgogne.

A.1. Une organisation du sanitaire différente en fonction des secteurs d'activité

Tout d'abord, nous avons constaté d'importantes différences dans la façon de gérer le sanitaire des différentes productions animales présentes en Bourgogne.

A.1.1. Le Groupement de Défense Sanitaire (GDS), un partenaire incontournable des éleveurs de ruminants, s'inscrivant dans une action départementale

Dans la région Bourgogne, ce sont les éleveurs de bovins allaitants, secteur majoritaire, qui sont à l'origine de la création des GDS, à l'exemple du GDS de Saône et Loire créé en 1956¹³. Ce sont des organisations structurées localement, à l'échelle cantonale¹⁴ et départementale, créées par et pour les éleveurs de bovins, qui se sont ensuite regroupées en 1982 au sein d'une fédération régionale, la Fédération Régionale des Groupements de Défense Sanitaire (FRGDS) de Bourgogne¹⁵. Des projets fédérateurs ont été à l'origine de la dynamique sanitaire comme dans le cadre du plan varron, de la charte sanitaire régionale (en 1992), du PSE (Plan Sanitaire d'Élevage) régional ou de la lutte contre la Rhinotrachéite infectieuse bovine (IBR)¹⁶. On constate une très forte adhésion des éleveurs à leur association départementale : plus de 90%, voire 95% d'adhésion dans certains départements¹⁷. Les éleveurs paient une cotisation annuelle au prorata du cheptel à leur association départementale, ce qui confère à la structure une certaine autonomie¹⁸.

On constate un lien fort entre les responsables des GDS et leur terrain, plus fort qu'avec le niveau régional ou national :

« La reconnaissance vient du « bas » c'est-à-dire des éleveurs, par la qualité du service rendu (par le GDS) et non pas la simple reconnaissance qui vient du haut »¹⁹.

¹³ Entretien 2 avec des membres de l'OVS

¹⁴ Entretien 7 avec un membre d'une chambre consulaire

¹⁵ Entretien 9 avec un membre de l'OVS

¹⁶ Entretien 9 avec un membre de l'OVS

¹⁷ Entretiens 2 avec des membres de l'OVS et 14 avec des membres d'une collectivité territoriale

¹⁸ Entretien 2 avec des membres de l'OVS

¹⁹ Idem

L'État délègue depuis longtemps des missions sanitaires aux GDS, allant du suivi des prophylaxies, des contrôles à l'introduction des bovins en élevage, à l'édition des cartes vertes²⁰. Au fil du temps, chaque GDS a plus ou moins développé différents services auprès de ses éleveurs comme la lutte contre les maladies de catégorie 2 ou les actions techniques en élevage :

« ... des actions techniques en élevage pour améliorer la productivité des troupeaux par la maîtrise sanitaire globale. Ces dernières missions nous sont chères et nous ne souhaitons pas les négliger car elles permettent d'entretenir des liens forts avec les éleveurs qui s'appuient sur nous pour résoudre des problèmes zoonositaires »²¹.

Le GDS est reconnu comme le partenaire sanitaire principal de l'éleveur de bovin par les autres acteurs publics, professionnels et territoriaux.

« Il y a une complémentarité des actions entre le GDS et la Chambre d'Agriculture (CA), par exemple au niveau des formations. Au niveau des élevages, la CA n'intervient pas du tout au niveau du sanitaire. Les techniciens du GDS et de la Chambre, notamment ceux de l'Etablissement Départemental de l'Élevage (EDE) échangent beaucoup entre eux, sur les élevages à problèmes notamment. Les élevages non adhérents au GDS sont souvent des grosses structures, qui ne sont pas dans une mentalité collective. Par contre, elles sont toutes à la CA. Il existe des réunions communes techniciens GDS et techniciens d'élevage de la CA (...) Autrefois, il y avait même des réunions communes par canton »²².

Mais, du fait de cette relation étroite entre le GDS et ses éleveurs, le GDS est considéré parfois par d'autres partenaires du sanitaire comme partial et ayant une vision trop locale et clientéliste : *« il sert les intérêts de ses adhérents, ses éleveurs »²³.*

« Ils cherchent à donner le meilleur service possible à leurs éleveurs puisque c'est une association d'éleveurs et qu'ils vivent des cotisations de leurs éleveurs »²⁴.

Les GDS se sont structurés autour des éleveurs de bovins, mais les éleveurs de porcs et de volailles sont quant à eux majoritairement encadrés par leurs organisations professionnelles.

A.1.2. Les filières industrielles : un fonctionnement en quasi autarcie basé sur des partenaires très spécialisés

Les filières industrielles présentes en Bourgogne se sont organisées différemment pour les questions sanitaires. Nous avons rencontrés des acteurs des filières porcine et avicole.

En ce qui concerne la **filière porcine**, la quasi totalité du sanitaire est gérée directement par les groupements de producteurs qui travaillent en étroite collaboration avec des vétérinaires hautement spécialisés, qui dépassent le cadre départemental et même régional²⁵.

²⁰ Entretien 1 avec des cadres des services déconcentrés

²¹ Entretien 2 avec des membres de l'OVS

²² Entretien 7 avec un membre d'une chambre consulaire

²³ Entretien 8 avec un membre de l'OVVT

²⁴ Entretien 14 avec des membres d'une collectivité territoriale

²⁵ Entretien 12 avec des membres d'une chambre consulaire

Cependant, depuis 20 ans, les éleveurs de porcs de Bourgogne sont aussi adhérents aux différents GDS auxquels ils ont été obligés de payer la cotisation Fièvre aphteuse et Brucellose²⁶. Du fait du faible nombre d'éleveurs de porcs en Bourgogne, ces cotisations remontent directement au niveau de la FRGDS qui mène les actions depuis le niveau régional. La FRGDS essaie d'agir en collaboration avec les vétérinaires spécialisés et l'Union des groupements. Elle tente d'apporter ses compétences en matière de gestion de plan mais elle ne s'est pas impliquée dans la filière²⁷ :

« Il n'y a pas assez d'animation technique terrain pour que cela fonctionne »²⁸.

« Les problèmes existent du fait de l'absence totale de compétence des GDS et FRGDS en porc »²⁹.

« Le plan de lutte contre le Syndrome Dysgénésique et Respiratoire Porcin (SDRP) ne fonctionne pas aujourd'hui car il n'y a personne de proximité à la FRGDS avec les éleveurs de porcs »³⁰.

Cette ébauche de collaboration aurait pu préfigurer une collaboration plus active mais concrètement sur le terrain, elle semble ne pas vraiment fonctionner : le plan de surveillance du SDRP, qui fait pourtant l'objet de financement auprès de la FRGDS, ne donne pas de résultats :

Au sujet du plan SDRP reprit *« ...depuis 1995 par la FRGDS, en accord avec le nouveau président de l'Union des Groupement : force est de constater que depuis, ça décline fortement »³¹.*

« Le nombre d'analyses a chuté de 100 à 17 par an (...) c'est un recul du sanitaire »³².

La **filière volaille** est également présente en Bourgogne. A l'instar de la filière porcine, l'action sanitaire est entièrement menée par les vétérinaires spécialisés des organisations professionnelles et les organisations professionnelles (OP) elles-mêmes, mais sans aucun lien cette fois avec les GDS.

« Tout ce qui concerne les actions sanitaires est fait entièrement par les vétérinaires des OP et les OP. Il n'y a aucun échange avec les GDS. Les GDS ne connaissent pas du tout la volaille »³³.

Une association sanitaire régionale a même été créée en Bourgogne par les professionnels de l'aviculture, regroupant l'ensemble des partenaires du monde avicole : éleveurs, fabricants d'aliments, couvoirs, abattoirs, vétérinaires, techniciens... Concurrents sur le terrain, les acteurs réussissent à s'asseoir à la table du sanitaire dans l'intérêt général. Cette instance se réunit plusieurs fois par an, sans coût de structure.

« Le lien de confiance a été établi avec les opérateurs avicoles qui sont pourtant concurrents sur le terrain, et ça n'a pas été facile de leur faire prendre conscience qu'il existait des opérations de bien commun. Il a fallu environ 1 an et demi pour

²⁶ Entretien 12 avec des membres d'une chambre consulaire

²⁷ Idem

²⁸ Idem

²⁹ Idem

³⁰ Idem

³¹ Idem

³² Idem

³³ Idem

que cela se fasse. Pour preuve que cela fonctionne maintenant, ils donnent facilement leurs chiffres par exemple. Cela date d'octobre 2000 »³⁴.

Ce fonctionnement du sanitaire donne entière satisfaction aux acteurs des deux filières. En ce qui concerne l'aviculture par exemple, les partenaires sont fiers de la façon dont ils ont géré la crise de l'Influenza aviaire en Bourgogne :

« Il y a eu un travail de fait en cohésion totale de tous les acteurs de la filière, tout le monde a travaillé ensemble, et du coup, ça a soudé encore plus les membres, alors qu'ils sont quand même concurrents sur le terrain. Mais dans les domaines technique et sanitaire, ils savent venir autour de la même table »³⁵.

« Tout fonctionne bien au niveau du sanitaire »³⁶.

Même, le GDS, acteur de la filière bovine, considère cette organisation sanitaire spécifique adaptée aux différentes filières concernées et comprend que ces filières ne souhaitent pas en changer :

« Les acteurs des autres filières ne voient pas l'intérêt de changer »³⁷.

Les productions dites industrielles ont mis en place des fonctionnements de maîtrise du sanitaire qui leur sont propres et qui sont liés à leurs spécificités de fonctionnement.

A.1.3. La santé végétale, régie par une structure régionale s'organisant autour de nuisibles plutôt que de filières de production

Ce sont les départements de l'Yonne et de la Côte d'Or qui sont à l'origine de la création de la Fédération Régionale de lutte et de Défense contre les Organismes Nuisibles (FREDON) de Bourgogne dans les années 1990 ; les autres départements ne disposaient pas d'organisation équivalente³⁸. L'objectif de cette organisation régionale est de pouvoir travailler de manière simple sur des maladies envahissant un territoire large et de pouvoir développer de réelles compétences pour gérer ces questions.

« L'idée est de simplifier. D'autres collègues ont beaucoup développé l'activité départementale et même cantonale, à l'image des syndicats, pour occuper le terrain avec un aspect politique. Nous, on a fait le choix inverse : avoir une structure régionale et pouvoir faire une action directe. Là où il y avait une fédération départementale, on la fait disparaître au fil de l'eau »³⁹.

En Bourgogne, la FREDON a choisi de fédérer les organismes professionnels et non pas les exploitants eux-mêmes. Cette organisation peut être différente d'une région à l'autre.

« Il existe des situations complètement à l'inverse où les agriculteurs adhèrent en masse à la FREDON, certains ont des milliers d'adhérents sur des problématiques spécifiques. Nous c'est pas du tout le cas pour deux raisons : pendant très longtemps le Service Régional de l'Alimentation (SRAL) ne nous a pas mis en avant, et, on n'a pas eu de grand fléau sanitaire en Bourgogne. Il n'y a pas eu besoin de structuration

³⁴ Entretien 12 avec des membres d'une chambre consulaire

³⁵ Idem

³⁶ Idem

³⁷ Entretien 2 avec des membres de l'OVS

³⁸ Entretien 13 avec des membres de l'OVS

³⁹ Idem

d'une lutte collective. Par contre, depuis cinq ans, ça arrive de tous les côtés, mais c'est récent »⁴⁰.

Selon la FREDON Bourgogne, cette organisation génère un gain d'efficacité par rapport à la situation vécue par d'autres régions.

« On ne perdait pas de temps en réunion : efficace et constructif. Si tous les professionnels avaient adhéré, il y aurait eu des milliers d'adhérents qu'on n'aurait pas su gérer »⁴¹.

Concernant la santé du végétal, les pathogènes peuvent toucher de manière transversale les différentes filières, comme par exemple le problème du campagnol. Ainsi, au sein de la FREDON, la lutte ne s'organise pas par filière, mais plutôt par pathogène ou nuisible sur un territoire régional.

« ... au lieu de parler de problèmes où il n'y avait pas de filière, on parle de problématiques, campagnols par exemple, qui nécessitent de rassembler plusieurs filières »⁴².

Cependant au niveau de la santé du végétal en Bourgogne, la FREDON a longtemps souffert d'un manque de reconnaissance des organisations professionnelles. Elle n'était pas reconnue comme ayant le leadership en la matière.

« On vivait dans un déficit de notoriété de manière sévère »⁴³.

« Au départ, la structure départementale à valeur régionale était plutôt embauchée par le Service Régional de la Protection des Végétaux qui s'en servait de petite main »⁴⁴.

La FREDON agissait par délégation et au nom de la Direction Régionale de l'Alimentation, l'Agriculture et la Forêt (DRAAF) : elle effectuait pour le Service Régional de la Protection des Végétaux de la DRAAF des missions d'expérimentation des produits phytosanitaires et quelques missions de lutte collective, uniquement contre quelques nuisibles :

« ... lutte contre les rongeurs, ragondins et rats taupiers et un certain nombre d'actions dans les années 1980 contre les chenilles forestières dans les milieux forestiers »⁴⁵.

« Avant, le service santé végétale déléguait à la FREDON de nombreuses missions d'expérimentations de produits phytosanitaires, mais c'est fini »⁴⁶.

Depuis quelques années, la FREDON a vécu un tournant et est devenue désormais l'interlocuteur incontournable de la santé du végétal en Bourgogne. Cette évolution s'est faite grâce à un travail de partenariat fort avec la DRAAF, effectué autour notamment de l'apparition d'une maladie de la vigne, la Flavescence dorée.

« Le SRAL nous a beaucoup aidés en disant que oui, nous étions légitimes et que oui, c'était un organisme règlementé et que c'était donc à nous de nous en occuper. Ça

⁴⁰ Entretien 13 avec des membres de l'OVS

⁴¹ Idem

⁴² Idem

⁴³ Idem

⁴⁴ Idem

⁴⁵ Idem

⁴⁶ Entretien 19 avec des cadres des services déconcentrés

nous a considérablement aidés. Après, l'expertise technique a fait qu'on a su s'imposer et faire tomber les barrières. Au départ, les gens étaient complètement sur la défensive. Il y a depuis un lien de confiance qui s'est créé »⁴⁷.

L'organisation sanitaire de la filière végétale en Bourgogne suit elle aussi un modèle qui lui est propre et spécifique.

A.1.4. Les apiculteurs, regroupés en une organisation qui associe les professionnels et les amateurs

Dans chaque département bourguignon, il existe un GDS Apicole (GDSA) qui regroupe à la fois des professionnels et de nombreux amateurs de l'Apiculture. En Saône et Loire, cette section existe même depuis 50 ans⁴⁸.

En 2002, les apiculteurs professionnels bourguignons ont été à l'initiative de la création d'une association régionale : l'Association pour le Développement de l'Apiculture en Bourgogne (ADAB). L'association compte parmi ses adhérents des apiculteurs professionnels, des associations apicoles et les groupements de défense sanitaire apicole. L'ADAB a pour objet de concourir à la protection des abeilles et au développement de l'apiculture en Bourgogne par des actions de formation, de communication, de promotion des produits apicoles, et toutes actions propres à l'apiculture et son environnement⁴⁹. Elle n'a pas de vocation sanitaire⁵⁰ mais y contribue tout de même à travers la délivrance de formations sur les maladies des abeilles⁵⁰.

Il a longtemps existé des difficultés d'entente entre les GDSA, la FRGDS et l'ADAB mais les acteurs semblent avoir réussi à s'entendre :

« La filière apicole s'est organisée. L'ADAB a reconnu le travail des GDSA départementaux et de l'UROSAD. Les différents acteurs arrivent à se mettre autour d'une table et à travailler ensemble dans une région où des tensions existent entre les apiculteurs professionnels et les amateurs, et entre départements »⁵¹.

Longtemps considéré comme un partenaire exotique, la filière apicole a réussi à s'intégrer dans un schéma sanitaire, celui des GDSA, grâce à la passion de ses acteurs, souvent bénévoles.

A.1.5. Les fédérations de chasseurs : des liens difficiles à établir avec les différents acteurs de la santé animale et de la santé végétale

Sur le territoire bourguignon, les chasseurs sont rassemblés et organisés de manière verticale : les quatre Fédérations départementales de chasseurs sont regroupées au sein d'une Fédération Régionale, elle-même adhérente à une Fédération Nationale⁵².

Parmi ses missions, chaque fédération départementale a un rôle sanitaire à jouer dans le cadre de la gestion de la faune sauvage et de ses habitats. Elle mène des missions

⁴⁷ Entretien 13 avec des membres de l'OVS

⁴⁸ Entretien 17 avec des membres de l'OVS

⁴⁹ Centre d'étude et de ressources sur la diversification, Annuaire : Groupements d'agriculteurs, Association pour le développement de l'apiculture en Bourgogne, sur : <http://www.centre-diversification.fr/> (disponible le 15.03.2015)

⁵⁰ Entretien 17 avec des membres de l'OVS

⁵¹ Entretien 17 avec des membres de l'OVS

⁵² Entretien 15 avec un autre acteur du sanitaire

déléguées par l'État, de suivi sanitaire de la faune sauvage, et participe à la lutte contre les animaux nuisibles⁵³.

A ce titre, elle est aussi en relation avec le GDS et la FREDON. Mais les liens sont difficiles à maintenir avec les partenaires du sanitaire, du fait du caractère spécialisé et parfois stigmatisé de leur activité.

« Au GDS il y a une personne qui n'aime pas trop la chasse : problème de relations personnelles entre Fédération des Chasseurs et GDS ». « A la DDPP, les interlocuteurs changent souvent, il faut tout réexpliquer, la chasse c'est un domaine particulier »⁵⁴.

De ce fait, la personne que nous avons rencontrée voit son implication dans le sanitaire de façon plutôt descendante vers les chasseurs : sensibilisation des chasseurs aux problèmes sanitaires, aux Zoonoses.

« Il est plus important de sensibiliser les chasseurs aux risques de zoonoses (commémoratifs chez le médecin) et aux bonnes pratiques d'hygiène (port de gants, utilisation de sacs alimentaires, viscères aux chiens,...). C'est prioritaire par rapport aux prélèvements de ganglions ou aux recherches de trichine... »⁵⁵.

Autres partenaires atypiques du sanitaire, les fédérations de chasseurs mènent tout de même leurs actions sanitaires en périphérie des acteurs dits majeurs.

A côté de ces partenaires très fortement liés au type de productions animales considéré, nous avons identifié d'autres acteurs, ayant une action plus transversale.

A.2. Des partenaires locaux qui viennent s'insérer dans la gestion du sanitaire

Notre étude a mis en évidence l'action de trois autres partenaires du sanitaire, qui viennent en appui des politiques sanitaires menées localement.

A.2.1. Les vétérinaires, des acteurs de terrain au cœur des questions sanitaires

Les vétérinaires ruraux sont les partenaires sanitaires des éleveurs et réalisent pour le compte de l'État la prophylaxie des maladies réglementées. Les vétérinaires ont différents rôles : conseil, réalisation de prélèvement, diagnostic et déclaration de maladie le cas échéant⁵⁶. Ils sont regroupés en associations, les Groupements Techniques Vétérinaires (GTV), qui fonctionnent aux niveaux départemental et régional⁵⁷. La vocation de ces associations est, d'une part la formation continue des vétérinaires impliqués en productions animales, et d'autre part la représentation de ces vétérinaires auprès des organisations professionnelles agricoles⁵⁸.

« Avec le GTV, il y a un pouvoir de mobilisation des véto, qui collaborent aux dossiers techniques et fournissent leur expérience de véto de terrain »⁵⁹.

⁵³ Fédération départementale des chasseurs de la Saône et Loire, disponible le 13.03.2015 sur : <http://www.chasse-nature-71.fr/la-federation-fdc-71/presentation>.

⁵⁴ Entretien 15 avec un autre acteur du sanitaire

⁵⁵ Idem

⁵⁶ Entretien 1 avec des cadres des services déconcentrés

⁵⁷ Entretien 8 avec un membre de l'OVVT

⁵⁸ SNGTV, Vie de l'association, disponible le 13.03.2015 sur : <http://www.sngtv.org>

⁵⁹ Entretien 9 avec un membre de l'OVS

Au niveau bourguignon, nous avons pu noter que les vétérinaires occupent des places différentes sur le terrain en fonction des départements : certains sont plus acteurs du sanitaire que d'autres.

« Globalement, il y a une bonne entente entre les vétérinaires du département, mais le GTV y est très mal représenté. Il faudrait une vraie locomotive qui pourrait être à l'initiative d'actions comme dans le département voisin (...). Ici, les véto sont dans leur routine de clientèle »⁶⁰.

De plus, il faut souligner que les relations entre les vétérinaires et les professionnels éleveurs se sont dégradées suite à la crise de la Fièvre Catharale Ovine (FCO).

« Depuis la FCO les relations se sont détériorées. Les éleveurs sont capables de vacciner comme pour les autres maladies, mais les véto ne voulaient pas »⁶¹.

« C'est de la faute d'un homme politique... qui s'appelle Bruno Lemaire, qui était à l'époque ministre de l'agriculture qui au sommet de l'élevage devant les éleveurs a dit dans une phrase une chose et son contraire : " La fièvre catarrhale Bovine est une maladie réglementée, cependant, nous allons voir dans quelle possibilité les éleveurs pourront vacciner eux même". Donc Maladie réglementée ça veut dire que ce sont les véto mais les éleveurs ont entendu la fin de la phrase, les éleveurs pourront vacciner, à partir de ce jour là ça été la guerre »⁶².

Dans le cadre des prophylaxies, les vétérinaires entretiennent des relations avec les GDS qui sont les délégués de l'État pour ces missions. Mais, nous avons constaté, là-aussi, que les relations entre les vétérinaires et les GDS sont très tendues. L'intervention des agents de l'État est alors nécessaire pour clarifier les missions entre ces deux partenaires :

« Les rapports avec le GDS, c'est en fonction des moments, en fonction des périodes, des tensions, ça été de la très bonne entente jusqu'à quasiment un combat de boxe ». « En plus, c'est très local »⁶³.

« La DDPP (doit rester) comme autorité, pour lever ces difficultés et donner les lignes directrices »⁶⁴.

« Le GTV est prêt à coopérer et à participer ; mais attention, le vétérinaire préfère obéir aux ordres de la DDPP qu'au GDS... Les relations GDS et véto ne sont pas toujours faciles. La DDPP doit garder son rôle auprès des véto : les accompagner, les guider, les conseiller, les surveiller... les encadrer ! »⁶⁵.

Les vétérinaires jouent un rôle essentiel dans l'accompagnement sanitaire des élevages mais leur position n'est pas toujours bien comprise par les éleveurs et leurs représentants. Dans ce cadre, l'État joue un rôle de modérateur et de coordonnateur des partenaires du sanitaire.

⁶⁰ Entretien 4 avec un membre d'une collectivité territoriale

⁶¹ Entretien 5 avec un membre de l'OVS

⁶² Entretien 8 avec un membre de l'OVVT

⁶³ Idem

⁶⁴ Entretien 2 avec des membres de l'OVS

⁶⁵ Entretien 1 avec des cadres des services déconcentrés

A.2.2. Les chambres d'Agriculture, des partenaires présents aux côtés de tous les éleveurs

Au sein d'un département, tous les éleveurs sont adhérents à leur Chambre d'Agriculture (CA), et ce, quelque soit leur secteur de production : bovine, porcine, aviaire, etc. Ainsi, toutes les filières sont représentées dans chaque Chambre d'Agriculture⁶⁶.

Les Chambres départementales mènent des missions d'appui technique, administratif, économique, financier et personnel aux agriculteurs.

« Nous, on accompagne les agriculteurs. On est facilitateur. On permet de mettre tout le monde autour de la table et d'identifier des solutions de sortie en cas de conflit. On peut être là pour faire du lien »⁶⁷.

Ces chambres consulaires ont aussi reçu, par délégation de l'État, des missions d'identification et de certification de parenté des animaux. Ces missions sont effectuées par les EDE (Etablissements Départementaux de l'Élevage), services spécifiques des Chambres d'Agriculture⁶⁸.

Au sein des Chambres d'Agriculture départementales, les CODEL, Comité d'orientation départementale de l'élevage, se réunissent une à deux fois par an pour étudier, toutes les questions relatives à l'élevage, et les enjeux de chaque filière⁶⁹.

Les Chambres départementales sont fédérées au niveau régional au sein de la Chambre d'Agriculture Régionale de Bourgogne.

Au niveau régional, le Comité d'Orientation Régional de l'Élevage (COREL) réunit par section les filières. Il peut être amené à lancer des actions ayant un impact sur le sanitaire. Il les finance et en assure le suivi, soit directement, soit par le biais des organisations professionnelles⁷⁰.

De plus, la Chambre d'Agriculture Régionale de Bourgogne a mis à disposition des filières de production de viandes blanches une chargée de mission. En lien depuis plus de 25 ans avec les partenaires de l'interprofession porcine, et plus particulièrement au niveau des questions sanitaires avec l'Union régionale des groupements de producteurs de porcs, cette personne a été le moteur de la prophylaxie Aujeszky, puis du plan SDRP jusqu'en 1995⁷¹.

Depuis les années 2000, elle s'implique dans la filière avicole. Là encore, toutes les actions sanitaires sont menées avec et par les vétérinaires spécialisés, en collaboration avec les organisations professionnelles⁷².

⁶⁶ Entretien 7 avec un membre d'une chambre consulaire

⁶⁷ Entretien 16 avec un membre d'une chambre consulaire

⁶⁸ Chambre d'Agriculture de la Nièvre, EDE, disponible le 09.03.2015 sur : <http://www.nievre.chambagri.fr>

⁶⁹ Entretien 16 avec un membre d'une chambre consulaire

⁷⁰ Entretien 12 avec des membres d'une chambre consulaire

⁷¹ Idem

⁷² Idem

En Bourgogne, les Chambres d'Agriculture jouent un rôle important en matière de sanitaire, soit indirectement en tant partenaire privilégié fournissant des conseils aux éleveurs, soit directement en tant que financeur et apporteur d'appuis techniques.

A.2.3. Les collectivités territoriales, des financeurs en retrait

Que ce soit au niveau départemental ou régional, les collectivités territoriales participent au financement des politiques sanitaires locales.

Les **Conseils Généraux** apportent un soutien financier direct aux politiques sanitaires par le biais de leur commission 'Agriculture'. Les aides, importantes, sont reconduites d'année en année, et consistent dans leur majorité à subventionner les analyses nécessaires dans chaque filière, réalisées par les laboratoires d'analyses départementaux, eux même gérés par les Conseils Généraux⁷³.

Il n'y a pas de réelle politique sanitaire de lutte contre les maladies, ce sont les professionnels qui gèrent le budget qui leur est alloué. Par exemple, pour la filière bovine, l'élément moteur de ce budget et de sa répartition est le GDS : c'est lui qui propose une répartition du budget alloué aux éleveurs, en fonction de ses activités et de son bilan d'activité annuel, présentés au Conseil Général. Il peut cependant y avoir un arbitrage des orientations dans certains départements.

« Il n'y a pas d'objectifs fixés (par le CG) de réduction de prévalence de maladies. Les bilans des subventions attribuées, présentent seulement des montants utilisés par maladie, sans objectif de suivi ni d'indicateur de résultat sur la lutte menée »⁷⁴.

« Ils (GDS) nous présentent les actions qu'ils veulent mener et on dit « ça on est d'accord, ça on n'est pas d'accord ». Sachant que des fois, on n'est pas d'accord et puis il y a un arbitrage politique. Au final au niveau du département, ce sont toujours les élus qui tranchent »⁷⁵.

Les laboratoires départementaux d'analyses réalisent les analyses en santé animale et en santé du végétal pour les agriculteurs du département. Ils participent à ce titre en tant que partenaires aux réunions sanitaires⁷⁶.

On peut souligner également la participation des services 'Économie agricole' des collectivités territoriales, notamment au niveau du **Conseil Régional**, qui, par le biais de subventions pouvant être issues des fonds européens, soutiennent également certaines politiques sanitaires en Bourgogne. Ce soutien s'organise en lien avec les Chambres d'Agriculture⁷⁷.

Enfin, les collectivités territoriales soutiennent également financièrement les actions sanitaires menées par les vétérinaires libéraux par le biais de subventions accordées à leurs GTV⁷⁸.

⁷³ Entretien 4 avec un membre d'une collectivité territoriale et 14 avec des membres d'une collectivité territoriale

⁷⁴ Entretien 4 avec un membre d'une collectivité territoriale

⁷⁵ Entretien 14 avec des membres d'une collectivité territoriale

⁷⁶ Entretien 4 avec un membre d'une collectivité territoriale et 14 avec des membres d'une collectivité territoriale

⁷⁷ Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

⁷⁸ Entretien 8 avec un membre de l'OVVT

La gestion du sanitaire en Bourgogne s'articule autour de deux piliers, l'Etat et les acteurs territoriaux, qui ont un double rôle de donneurs d'ordres et de financeurs. Chaque année, ils organisent respectivement leurs réunions de lancement pour définir avec les acteurs de terrain de chaque filière les thèmes d'action sanitaire et les budgets attribués à chacun, mais il n'y a pas ou peu de collaborations entre les acteurs par la suite.

A.3. Un sanitaire majoritairement géré au niveau départemental, mais avec des disparités importantes à l'échelle d'une région

En Bourgogne, du fait de la prédominance de l'activité bovin allaitant, le niveau sanitaire opérationnel est majoritairement le niveau départemental. Cependant, on constate qu'au niveau des départements, il y a des différences dans l'organisation et la gestion du sanitaire.

A.3.1. L'impact d'un acteur fort et autonome sur le terrain

Comme on l'a vu, le GDS est le partenaire sanitaire principal des éleveurs de bovins allaitants. Or le GDS est avant tout une structure ayant un fonctionnement départemental, et qui revendique de ce fait une totale indépendance d'organisation.

« Dans les GDS, chaque structure a son autonomie financière et les structures régionales ou nationales sont des structures fédératives. Il n'y a pas de hiérarchie, la structure fédérative n'est pas engageante dans ses décisions vis à vis de ses membres. Chaque structure a sa propre vie et son indépendance malgré tout »⁷⁹.

Créés dans chaque département à partir des mêmes finalités sanitaires, les GDS ont évolué différemment au gré des hommes, administrateurs et personnels de direction. De ce fait, on constate aujourd'hui, sur le terrain de nombreuses différences majeures :

- **Au niveau de leur mode de scrutin** : *« L'élection dans un GDS, c'est quoi ? En Saône et Loire, c'est une élection communale, en Côte d'Or, ce n'est pas ça, dans la Loire, c'est de la cooptation »⁸⁰.*
- **Au niveau de leur fonctionnement** : *« Les cotisations d'adhésion sont différentes, une caisse d'entraide n'est pas systématiquement mise en place dans tous les départements, le tiers payant n'est pas toujours appliqué »⁸¹.*
- **Au niveau de leur développement** : le GDS de la Nièvre compte 6,5 ETP, dont 4 administratif, 1 technicien terrain, 1 directeur alors que le GDS de la Saône et Loire compte 14 ETP, dont la majorité a une activité terrain assurant les missions déléguées par l'état, mais aussi la lutte contre des maladies de catégorie 2, des actions techniques en élevage pour améliorer la productivité des troupeaux et la maîtrise sanitaire au global, de la formation des éleveurs ainsi que la gestion de maladies émergente ou ré-émergente. Le GDS souhaite clairement se placer ainsi en partenaire incontournable de ses éleveurs⁸².

⁷⁹ Entretien 16 avec un membre d'une chambre consulaire

⁸⁰ Entretien 16 avec un membre d'une chambre consulaire

⁸¹ Entretien 5 avec un membre de l'OVS

⁸² Entretiens 2 avec des membres de l'OVS et 3 avec un membre de l'OVS

Au niveau de leurs actions sanitaires et des résultats obtenus : la lutte contre l'IBR est bien avancée en Saône et Loire ; pour la Paratuberculose et le BVD, les départements n'avancent pas à la même vitesse⁸³.

Nous avons constaté que la FRGDS a ouvert le dialogue avec ses adhérents départementaux⁸⁴ mais du fait de son statut elle n'a pas le pouvoir d'imposer les décisions et elle ne s'en sent pas légitime⁸⁵.

« La FRGDS n'a pas d'ascendant sur les GDS départementaux »⁸⁶.

Chaque GDS défend ses positions. Des luttes de pouvoir se sont mises en place entre les fédérations départementales :

« Le GDS veut être maître de son budget : encaisser les cotisations et décider des actions sanitaires, faire leurs devis. Le problème de la régionalisation fait peur au GDS départemental : chacun veut garder son pouvoir et son utilité »⁸⁷.

« Les GDS ne sont pas d'accord entre eux »⁸⁸.

« Pour que cela évolue relativement vite, il faudrait que les 4 départements suivent assez stricto sensu les décisions régionales et ça c'est pas encore demain la veille car chacun a ses habitudes »⁸⁹.

« Les professionnels ont pris conscience que la régionalisation était la direction à prendre et donc faut s'organiser en conséquence. Ce qui suppose que certains abandonnent une part de souveraineté »⁹⁰.

Les acteurs des GDS ne veulent pas s'harmoniser à tout prix, et défendent leurs choix et leurs prérogatives. Or, les GDS, soutenus par l'État, représentent depuis leur création le niveau opérationnel des politiques sanitaires des filières bovines.

A.3.2. Un État qui se trouve dans une position de suiveur

Les GDS sont en lien étroit avec les Directions Départementales de l'État qui représentent le niveau opérationnel de l'État en santé animale⁹¹. Force est de constater que celles-ci n'ont pas joué de rôle pour une harmonisation. Nous avons pu noter de nombreux écarts dans la politique sanitaire existante dans les différents départements bourguignons : les délégations de missions sanitaires sont plus avancées dans certains départements que dans d'autres ; les tarifs de prophylaxie et les prophylaxies elles-mêmes sont variables ; les sanctions sanitaires diffèrent également⁹². Bien que l'action sanitaire de l'État s'organise de manière centralisée et descendante, le fait qu'il ait été laissé au délégataire la liberté de prendre en compte des intérêts locaux a abouti à une gestion sanitaire plus ou moins harmonisée des territoires. Mais la prise en compte du

⁸³ Entretien 1 avec des cadres des services déconcentrés

⁸⁴ Entretien 9 avec un membre de l'OVS

⁸⁵ Idem

⁸⁶ Entretien 6 avec un cadre des services déconcentrés

⁸⁷ Entretien 1 avec des cadres des services déconcentrés

⁸⁸ Idem

⁸⁹ Entretien 5 avec un membre de l'OVS

⁹⁰ Entretien 9 avec un membre de l'OVS

⁹¹ Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

⁹² Entretien 1 avec des cadres des services déconcentrés

contexte local peut être considérée comme un élément majeur de l'acceptation sur le terrain d'une politique nationale⁹³.

Le système sanitaire bourguignon est le fruit d'un ensemble de paramètres liés à des contextes et des historiques locaux. Il se présente aujourd'hui sous la forme d'un schéma très complexe : multitude d'acteurs de terrain autonomes et possédant chacun des compétences spécifiques, niveaux opérationnels différents avec une forte prédominance du niveau départemental, donneurs d'ordres facilitateurs. L'analyse des acteurs nous a révélé l'existence de liens complexes et de luttes de pouvoirs aboutissant la consolidation d'un niveau départemental fort. Cette approche départementale prévaut à la fois pour les acteurs privés et pour les agents de l'État. Cette connaissance du terrain nous fait dire qu'une remise à plat et une standardisation du schéma sanitaire serait difficile à mettre en place. Le système tel que les acteurs le vivent encore au quotidien leur convient bien. De ce fait, on peut supposer qu'ils appréhenderaient mal un bouleversement important de leurs habitudes professionnelles.

B. De l'État Généreux aux États Généraux : la mise en place des OVS au cœur des enjeux d'équilibre des pouvoirs sur le sanitaire

Lancés en janvier 2010, les « États généraux du sanitaire » avaient pour objectif de rassembler les différents acteurs de la santé animale et végétale en France dans une réflexion commune sur le bilan et les perspectives du dispositif sanitaire national. Cette réflexion émerge dans un contexte où allait s'engager au niveau de l'Union Européenne la négociation d'une future loi européenne de santé animale et d'une nouvelle stratégie phytosanitaire communautaire, dans le domaine végétal.

Les principes, les outils réglementaires et l'articulation de la nouvelle gouvernance seront décrits dans cette partie.

B.1. Les principes de cette nouvelle gouvernance du sanitaire

Les conclusions issues des EGS et relatives à la nouvelle gouvernance sanitaire ont abouti à ⁹⁴ :

- (i) un pilotage de la politique de santé animale qui doit être assuré par l'État ou par les professionnels selon les enjeux et la nature du danger sanitaire (catégorisation) ;
- (ii) un principe du co-financement État – professionnels, est retenu ;
- (iii) enfin, en termes de structures, les participants ont retenu les principes d'un nouveau schéma de gouvernance s'appuyant sur un échelon régional fort avec la création d'une instance professionnelle régionale regroupant et l'animal et le végétal, interlocutrice de la DRAAF à laquelle peuvent adhérer l'ensemble des organisations qui ont une vocation sanitaire.

Ces évolutions de la gouvernance mettent également en avant la place de plus en plus prépondérante de l'éleveur et de sa technicité, et redéfinissent le champ d'intervention du vétérinaire à travers le mandat sanitaire et la certification.

Ainsi, ces grands concepts de la gestion sanitaires, discutés lors des EGS ont conduit à la mise en place d'une nouvelle gouvernance sanitaire (NGS). Cette dernière marque une

⁹³ Epstein, 2005

⁹⁴ MAAF, DGAI Les États généraux du sanitaire / Une politique sanitaire renouvelée ; MAAF - EGS Synthèse des travaux 2010

nouvelle impulsion de la politique sanitaire à travers la structuration d'un nouveau paysage. Elle a pour objectif de proposer une convergence rassemblant une multiplication et une diversification d'acteurs organisés et ouvrant l'espace à une politique collective multi-acteurs et multi-niveaux⁹⁵. L'affirmation du niveau régional prépondérant serait à l'origine d'un encouragement de politiques publiques du sanitaires 'polycentriques'⁹⁶ mais harmonisées. Les EGS se sont donc donné comme principe une régionalisation partielle du sanitaire tout en s'en remettant au pouvoir central - via le Ministère de l'Agriculture - pour négocier, orienter, contractualiser et valider entièrement ou non, directement ou non les actions publiques du sanitaire animal et végétal⁹⁷.

Afin de lui donner corps, la NGS a prévu la mise en place des outils structurants (administratifs, réglementaires, organisationnels) permettant aux acteurs de s'organiser pour mener leurs missions.

B.2. Sur le plan législatif, un nouveau cadre d'action

C'est à travers la loi du 29 juillet 2010⁹⁸ que la nouvelle gouvernance trouve ses principaux fondements notamment son article 11 : « *Définir et mettre en œuvre une politique publique de l'alimentation* », en autorisant le gouvernement à prendre par voie d'ordonnances les dispositions législatives nécessaires afin de :

- *Définir et catégoriser les dangers sanitaires, déterminer les conditions dans lesquelles des organismes à vocation sanitaire peuvent s'organiser, pour concourir aux actions de surveillance, de prévention et de lutte, étendre le champ d'application de l'article L. 201-1 du code rural et de la pêche maritime à la lutte contre les maladies animales et les organismes nuisibles aux végétaux, définir une organisation de l'épidémiosurveillance animale et végétale, déterminer les modalités de financement des actions menées contre ces dangers ;*

- *Définir les conditions dans lesquelles certaines tâches particulières liées aux contrôles sanitaires et phytosanitaires prévues aux titres Ier, II et V du livre II du même code peuvent être délégués à des tiers.*

De son côté, l'ordonnance du 22 juillet 2011⁹⁹ organise la surveillance, la prévention et la lutte contre les maladies animales et végétales et les conditions de délégations de certaines tâches liées au contrôle sanitaire et phytosanitaire. Le Code Rural et de la Pêche Maritime (CRPM) précise, notamment dans ses articles L201-1 à L201-13, relatifs à :

- la définition et la catégorisation des dangers sanitaires, en trois catégories déterminées selon la gravité du risque qu'ils présentent, et par conséquent, le niveau d'intervention de l'État ou d'une action collective contre ces dangers. Elle remplace pour les dangers sanitaires du domaine animal la classification en maladies réputées contagieuses (MRC) et maladies à déclaration obligatoire (MDO), et pour les dangers sanitaires du domaine végétal, l'annexe A et B de l'arrêté du 31 juillet 2000 ;

⁹⁵ Le Galès, Thatcher, 1995

⁹⁶ Durand, Thoenig, 1996, p. 580-622

⁹⁷ Stoker, 1998 ; Massardier, 2008

⁹⁸ Loi 2010-874 Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche

⁹⁹ Ordonnance n°2011-862 du 22 juillet 2011

- la création des organismes à vocation sanitaire (OVS), les organismes vétérinaires à vocation technique (OVVT), les associations sanitaires régionales (ASR), et la possibilité de délégation de certaines tâches à ces organismes, sous certaines conditions ;

- la constitution d'un réseau d'épidémiosurveillance sous l'autorité de l'Etat ;

- la responsabilité de l'Etat, et des personnes autre que l'État dans la surveillance, la prévention et la lutte contre les dangers sanitaires.

Par ailleurs, une série de textes (Lois, ordonnances, décrets) ont été adoptés pour asseoir les fondements réglementaires de la nouvelle gouvernance, dont on citera chronologiquement :

1. La Loi de modernisation de l'agriculture et le pêche N°2010-874 du 29 juillet
2. Ordonnance N° 2011-862 du 22 juillet 2011
3. Les Décrets N°2012-842 et N°2012-845 et 2012-846 du 30 juin 2012
4. Arrêté du 4 janvier 2013 (dossiers de reconnaissance des OVS, OVVT, ASR)
5. Note de Service DGAL/SDSPA/SDQPV/N2013-8053 du 14 mars 2013
6. Note de Service DGAL/SDSPA/SDQPV/N2013-8103 du 26 juin 2013
7. Arrêté du 29 juillet 2013 (catégorisation des dangers sanitaires pour les animaux)
8. Arrêté du 31 mars 2014 (reconnaissance des OVS)
9. Arrêté du 04 avril 2014 (reconnaissance des OVVT)
10. Note de service DGAL/SDSPA/2014-794, du 03/10/2014 (délégation de la surveillance)
11. Arrêté 31 décembre 2014 portant sur la mise en place des SRDMS.

B.3. Qui gouverne et comment on gouverne le sanitaire dans un nouveau paysage 'post-EGS'

Les EGS ont été l'occasion de redéfinir le périmètre d'action des acteurs du gouvernement sanitaire. Les missions et prérogatives de chaque acteur sont définies dans les textes réglementaires mentionnés précédemment et présentées en détail en annexe.

D'une façon globale, les services de l'État assurent le pilotage du sanitaire à travers le CNOPSAV. Ils gèrent les maladies de 1ère catégories et parfois ceux de 2ème catégorie (obligation de notification, police sanitaire, moyens de lutte), reconnaissent les acteurs partenaires du sanitaires et leur organisation (OVS, OVVT, ASR...) et leur délèguent certains missions.

Les professionnels du sanitaire (animal et végétal) sont constitués au sein de l'OVS et ont pour missions l'animation régionale des actions sanitaire : formation, sensibilisation des exploitants agricoles, conduite des plans de lutte collectifs, collecte de données sanitaires au sein de la région. Ils élaborent et mettent en œuvre les Programmes volontaires de lutte collective (PCV), etc.

A ce jour, les FREDON et FRGDS, qui ont justifié dans leur région d'une expérience dans la conduite d'actions sanitaires dans le domaine animal ou végétal, ont été candidats et reconnues en qualité d'OVS après étude de leurs dossiers en 2013.

Les partenaires techniques que sont les OVVT ont des missions telles que la formation permanente et l'encadrement technique des vétérinaires dans l'aire géographique et l'apport d'un appui dans la surveillance et la gestion des maladies (mandat sanitaire, etc).

Par ailleurs, la nouvelle gouvernance, outre l'identification des acteurs et de leurs missions dédiées, a prévu des instances permettant à ces derniers de fonctionner. Il s'agit notamment des ASR (Association Sanitaire Régionale).

Les missions de l'ASR sont la prévention, la surveillance et la maîtrise des dangers sanitaires en filière animale et végétale dans la région. Elle regroupe les OVS (qui disposent d'une majorité des voix délibératives), l'OVVT et toute organisation professionnelle exerçant une compétence sanitaire. L'ASR est en charge d'élaborer les schémas de maîtrise des dangers sanitaires et les PCV.

Le pilotage stratégique du sanitaire est donc assuré par 2 structures, l'une régionale CROPSAV et sa déclinaison nationale, le CNOPSAV.

Le CROPSAV est notamment consulté pour les schémas régionaux de maîtrise des dangers sanitaires ou les programmes volontaires de lutte collective. Il est présidé par le préfet de région et regroupe, entre autres, les représentants des collectivités territoriales et membres de l'ASR ou des OPA.

Le CNOPSAV, qualifié du "parlement du sanitaire", donne les orientations générales de la politique sanitaire nationale. Il liste et hiérarchise les dangers sanitaires. Il valide les programmes collectifs de lutte ainsi que les mesures réglementaires. Cette structure est présidée par le Ministre en charge de l'agriculture et regroupe les instances professionnelles nationales dont les missions sont liées à la santé de l'animal ou du végétal.

L'articulation des activités entre les acteurs et structures a également été prise en compte lors de la mise en place de la nouvelle gouvernance. Nous prendrons ici l'exemple d'un programme collectif volontaire (PCV) relatif à un danger sanitaire de catégorie 2 qu'une région envisage d'engager sur son territoire. Les professionnels, via l'OVS, rédigent le cahier des charges avec ses contours techniques, économiques, de faisabilité, ainsi que les objectifs attendus pour la région etc. Ce PCV est porté par l'ASR auprès du Préfet de région. Ce dernier demande un avis au CROPSAV afin d'en apprécier sa portée politique régionale avant de le soumettre au Ministère de l'Agriculture pour approbation. Le Ministre transmet ce PCV au CNOPSAV pour avis (en vue d'une cohérence nationale...) avant de reconnaître (ou pas) définitivement le programme régional¹⁰⁰.

Cette nouvelle gouvernance est actée à l'issue de plusieurs mois de débats en 2010. Sa mise en œuvre allait suivre une succession d'étapes notamment en régions, permettant aux acteurs et structures de s'approprier les nouveaux enjeux et de s'organiser.

C. Quand les fédérations nationales utilisent la nouvelle gouvernance pour affirmer leur pouvoir

Lors des EGS, l'État a convié l'ensemble des acteurs dont la légitimité d'intervention dans le sanitaire (animal et végétal) était avérée. Les concertations s'effectuant à l'échelon national, les interlocuteurs naturels et habituels étaient les fédérations et instances nationales (GDS France, FREDON France, COOP de France, Syndicat agricoles,

¹⁰⁰ Un schéma de fonctionnement qui illustre ce fonctionnement et la chronologie des différentes étapes de la nouvelle gouvernance figure en annexe.

Interprofessions, etc). Chaque structure se devait de relayer et d'associer les échelons régionaux et/ou départementaux aux groupes de travail pour diverses contributions.

C.1. Une prise de pouvoir par les fédérations nationales

Les EGS ont abrité des négociations à Paris, qualifiées de « grand messe »¹⁰¹ où tous les acteurs étaient convoqués. Toutefois, lors des concertations pour le déploiement de la nouvelle gouvernance sanitaire sur le terrain, la DGAl a choisi comme interlocuteurs la GDS France et la FREDON France, sans présence de représentants régionaux et départementaux¹⁰². Certaines personnes ont été associées aux Groupes de travail spécifiques où ils ont été désignés par les instances nationales. Dans le même temps et selon certains acteurs, certaines contributions du terrain n'ont pas pu être prises en compte¹⁰³.

Le rôle prépondérant et quasi monopolistique de GDS France et de FREDON France face aux pouvoirs publics pendant les EGS montre un déphasage et une divergence de points de vue par rapport aux réalités et aux besoins de terrain tant au niveau régional que départemental : « *il y a eu une sorte d'OPA de GDS France* »¹⁰⁴. De même, le positionnement national n'est pas forcément relayé et compris ou repris dans les régions.

L'emploi régulier de l'argument "il faut occuper la place" ou "si les GDS ne se positionnent pas d'autres occuperont la place". Les GDS ont été contraints de suivre les directives nationales avec le calendrier et le cahier des charges imposés. Les consultations n'ont pas été menées de manière suffisante¹⁰⁵.

Par exemple, les professionnels des filières porcine et avicole considèrent que les EGS ont abouti à une prise de pouvoir par GDS France. Cette réforme n'a pas fait l'objet d'une vraie concertation du terrain, ce qui peut expliquer les difficultés pour la mettre en place aujourd'hui¹⁰⁶.

C.2. Une hiérarchie non reconnue et une souveraineté revendiquée

Sur le plan organisationnel, GDS France est une fédération nationale regroupant les GDS départementaux. Ce sont les départements qui cotisent à la fédération nationale et ont droit de vote¹⁰⁷. Les FRGDS n'ont pas de reconnaissance statutaire auprès de GDS France.

Or depuis toujours, les FRGDS et FREDON revendiquent une forte autonomie. L'organisation en fédération n'impose pas en effet de lien hiérarchique réel avec l'échelon national. Ils réaffirment par ailleurs leur volonté d'indépendance et de détachement du « *haut de la pyramide* »¹⁰⁸.

Toutefois, la représentation aux instances nationales (commissions, GT...) se fait pas le biais des représentants régionaux désignés par les départements (sans passer par les FR éventuels). Cette position ambiguë est source de confusion et implique un "portage" de

¹⁰¹ Entretien 16 avec un membre d'une chambre consulaire

¹⁰² Entretien 13 avec des membres de l'OVS

¹⁰³ Entretien 3 avec un membre de l'OVS

¹⁰⁴ Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

¹⁰⁵ Entretien 9 avec un membre de l'OVS

¹⁰⁶ Entretien 12 avec des membres d'une chambre consulaire

¹⁰⁷ Entretien 9 avec un membre de l'OVS

¹⁰⁸ Idem

position : une personne d'un département parlant au nom de la région sur une position pouvant être départementale.

Sur le plan des prérogatives et des engagements, GDS France reste une fédération et ne peut pas prendre un engagement au nom de tous les départements, sauf à disposer d'un mandat spécifique : « *le comportement de GDS France comme une "administration" n'est pas judicieux ni acceptable* »¹⁰⁹. Cette situation peut en effet se révéler problématique : « *ce n'est pas parce que GDS France a signé quelque chose avec la DGAL que nous devons suivre systématiquement* »¹¹⁰. Ainsi la FRGDS Bourgogne peut apparaître en retrait par rapport aux positions de GDS France au niveau national.

L'organisation se veut pyramidale des GDS vers les FRGDS, puis vers GDS France dans une perspective « bottom up », à l'inverse d'un sens « top down » pour faire redescendre des consignes et affirmer des prises de position. Les fédérations nationales ou régionales n'ont pas le pouvoir d'imposer leurs vues aux GDS.

GDS France montre néanmoins une volonté forte pour prendre l'ascendant sur l'échelon régional en « *muselant* »¹¹¹ la base et en impulsant une dynamique d'harmonisation (ex : réunions à Paris pour fixer un fonctionnement commun des ASR, pour que végétal et animal parlent d'une seule et même voix, etc.).

La gestion du sanitaire au niveau de l'échelon régional fait craindre une perte de pouvoir et de souveraineté des départements. Les rivalités risquent en effet de s'exacerber entre départements (fortes personnalités, poids économique des élevages différents entre départements, etc). Ces positionnements et luttes de prérogatives « *mettent une ambiance détestable avec jeux de pouvoirs* »¹¹² et les acteurs de terrain sont de moins en moins convaincus des effets bénéfiques de la mutualisation. L'exemple de l'accréditation et de la mise sous assurance qualité imposée aux GDS départementaux alors que ce n'est pas appliqué au niveau national est représentatif de ce malaise. Pourtant, ce niveau national est en réseau avec l'organisme DGAL et détermine « *le qui fait quoi et comment on va le faire* »¹¹³.

Pour les FREDON, l'organisation est légèrement différente avec une fédération nationale relativement récente et des structures régionales plus légitimes : « *Nous on est de bons petits soldats, on nous dit de le faire, on l'a fait* »¹¹⁴.

Un autre point suscitant la confusion est lié au fait que les reconnaissances des OVS sont édictées en régions et non pas avec GDS France.

Une charte est en cours sur la gouvernance intra-GDS et inter-échelons : "Comment travailler ensemble".

Comme tout changement engendrant un repositionnement des acteurs, la nouvelle gouvernance n'a pas échappé à la règle. Le jeu de rôle et de redistribution des prérogatives opéré pendant les EGS et pendant la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance l'ont démontré. Les niveaux nationaux, que ce soit au niveau de l'État ou du côté des fédérations professionnelles, ont piloté la conception du paysage sans

¹⁰⁹ Idem

¹¹⁰ Idem

¹¹¹ Entretien 3 avec un membre de l'OVS

¹¹² Entretien 9 avec un membre de l'OVS

¹¹³ Entretien 16 avec un membre d'une chambre consulaire

¹¹⁴ Entretien 13 avec des membres de l'OVS

nécessairement associer pleinement les niveaux locaux. Cet aspect est clairement mis en évidence par les résultats de cette étude.

II Un changement de paradigme entre logique départementale et logique régionale

Dans un contexte de réformes où les changements institutionnels de la décentralisation, la réforme des échelons déconcentrés et les réorganisations internes s'intensifient¹¹⁵, la nouvelle gouvernance remplace une forme plus gouvernementale du sanitaire. Gardant pour objectif le repositionnement du sanitaire régional, elle entraîne désormais les acteurs vers des rôles, des jeux relationnels et des pouvoirs différents. Il s'agira donc ici de comprendre le positionnement de l'Etat territorial et la redistribution du rôle des autres acteurs en Bourgogne.

A Un repositionnement de l'Etat territorial

Afin de comprendre le repositionnement de l'Etat à l'échelle de la Région, nous allons voir les rôles et les relations qui existent entre les services déconcentrés les DDPP et le SRAL en Bourgogne, entre les préfets de départements et le préfet de Région. Nous allons voir dans quel contexte les politiques sanitaires sont validées au niveau du CROPSAV et du CNOPSAV.

A.1. Le positionnement des services déconcentrés en Région Bourgogne

« D'une ampleur sans précédent depuis la réforme de 1964, la réorganisation de l'Etat affecte (...) la division du travail entre les différentes composantes des services déconcentrés »¹¹⁶.

Qu'en est-il des services déconcentrés du Ministère de L'Agriculture en Bourgogne ? La nouvelle Gouvernance a-t-elle changé la division du travail entre les DDPP et le SRAL végétal et animal ? A-t-elle induit une nouvelle répartition des rôles ?

Avant la nouvelle Gouvernance, en tant qu'autorité administrative départementale, la DDPP prenait les mesures de prévention, de surveillance ou de lutte contre les maladies réputées contagieuses. Avec la nouvelle Gouvernance, elle prend toutes les mesures destinées à collecter, traiter et diffuser les données et informations d'ordre épidémiologique concernant les dangers sanitaires de première catégorie, ainsi que, dans la mesure où cela s'avère nécessaire, les dangers sanitaires de deuxième catégorie¹¹⁷. Elle prend également toutes les mesures de prévention, de surveillance ou de lutte relatives aux dangers sanitaires de première catégorie. Elle peut prendre de telles mesures pour les dangers de deuxième catégorie¹¹⁸. Le rôle de la DDPP en est -il renforcé ?

¹¹⁵ Bezes, Le Lidec, 2010 , pages 919-942

¹¹⁶ Bezes, Le Lidec op.cit.

¹¹⁷ Article L201-3 du CRPM (version consolidée du 18/12/2014)

¹¹⁸ Article L201-4 du CRPM (version consolidée du 18/12/2014)

Il s'avère que les missions des DDPP ont changé, elles sont plus difficiles à mener compte tenu de la réduction des dépenses publiques et de la baisse des effectifs des services déconcentrés induites par la RGPP à partir de 2007. Outre la difficulté de mener à bien des missions, les cadres des services déconcentrés soulignent que « *si on délègue des tâches technico-administratives, on perd la compétence au sein des DDPP* »¹¹⁹, ce qui peut entraîner des difficultés pour réaliser à l'avenir des inspections de supervision auprès des professionnels¹²⁰. De plus, certaines DDPP ont pu établir des relations privilégiées avec le terrain, en travaillant au quotidien avec les professionnels et les organisations professionnelles. « *Pour l'instant, il existe des relations qui relèvent davantage de la coopération entre la DDPP et le GDS* »¹²¹. Avec la nouvelle Gouvernance, on peut se poser les questions : quelles vont être alors ces relations lorsque des missions de supervision, d'audit seront menées ? Quelles seront les conséquences du changement des relations entre les DDPP et les autres acteurs du sanitaire ?

Au niveau de la région, les relations entre le service régional de l'alimentation (SRAL) récemment intégré à la DRAAF, et les services déconcentrés départementaux ont également été modifiées. Le SRAL a en effet un rôle renforcé de coordination, d'harmonisation et de suivi des actions des DDPP :

*« Certaines de ses actions sont menées avec les DDPP : mutualisation de certaines inspections, développement de points utiles à la Région, gestion budgétaire, réunions mensuelles avec les directeurs départementaux et les chefs de service des DDPP,... »*¹²².

Concernant les missions du SRAL, il convient de bien distinguer le domaine végétal et le domaine animal. En Bourgogne, comme dans beaucoup d'autres régions, la politique sanitaire végétale se faisait traditionnellement à l'échelon régional, en collaboration avec le service de la protection des végétaux. En effet, auparavant, les expertises comme la gestion étaient réalisées au niveau régional. Ce qui est totalement différent pour le domaine animal. Actuellement, si le SRAL a commencé à travailler avec l'OVS végétal, il ne travaille pas encore avec l'OVS animal, car il est difficile de collaborer avec des acteurs professionnels qui sont encore aujourd'hui départementaux.

*« Le principal financeur, c'est et ça sera encore pour un moment le Conseil Général (...) en Bourgogne, il y a une grande implication des Conseils Généraux sur la partie agricole »*¹²³.

Pour l'instant, l'interface avec les filières se fait très ponctuellement à travers le service économique de la DRAAF y compris pour le volet sanitaire. Il n'y a pas de réelle communication entre le SRAL et la DRAAF sur ces questions¹²⁴.

Du point de vue des cadres des services déconcentrés, pour le domaine végétal, la nouvelle Gouvernance présente un certain nombre de points positifs. En effet, selon eux, elle a permis une prise en main du sanitaire par les professionnels, ainsi qu'une prise de conscience collective. Elle a également contribué à une harmonisation des délégations entre les régions. Mais des points négatifs ont été également relevés. Certains agents se

¹¹⁹ Entretien 1 avec des cadres des services déconcentrés

¹²⁰ Idem

¹²¹ Idem

¹²² Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

¹²³ Idem

¹²⁴ Idem

sentent dépossédés d'une partie de leurs missions, et craignent de perdre les compétences techniques nécessaires aux contrôles de second niveau. Ils sont parfois soumis à des difficultés relationnelles avec le délégataire. La mise en œuvre des mesures de police sanitaire pourrait également présenter des difficultés du fait de l'intervention plus tardive des services¹²⁵.

Si la Nouvelle Gouvernance a pour objectif de réorganiser la surveillance, la prévention et la lutte des dangers sanitaires au niveau régional, les instances administratives en Bourgogne et notamment le service chargé de la gestion du domaine animal manque de moyens. Pour les professionnels de ce domaine, l'Etat peut donc sembler : « *incohérent dans sa démarche. (...) Il souhaite une régionalisation du sanitaire pour les professionnels mais ses propres services régionaux sont sans âme* »¹²⁶.

Au sein de l'administration, la répartition des pouvoirs entre l'échelon régional et départemental n'est donc pas clairement établie.

« *Au niveau de l'administration on peut se demander : qui a le leadership entre le SRAL et la DDPP ?* »¹²⁷.

Ce flou, comme nous le verrons plus loin sera un des facteurs de blocage de la mise en place de la nouvelle Gouvernance.

Nous allons donc essayer de détailler comment les réformes en cours modifient la répartition des pouvoirs entre les niveaux départementaux et régionaux.

A.2. Dans les départements, des préfets encore bien présents

Au sein de chaque département, la DDPP en tant que service déconcentré, est sous l'autorité du préfet de département. Les pouvoirs des préfets de département se distinguent des pouvoirs des préfets de Région. C'est en effet « la réforme de la RGPP qui a procédé à un renforcement des pouvoirs de direction et de coordination des préfets en général, et des préfets de Région en particulier, désormais garants de la cohérence de l'action de l'État en Région.¹²⁸ Il a autorité sur les préfets de département, sauf dans les matières définies aux articles 10, 11 et 11-1 du décret du 29 avril 2004. L'article 11 est relatif à l'ordre public et la sécurité des populations.

Pour des cadres des services déconcentrés, il s'avère que la RGPP a, depuis 2007, contribué au renforcement du pouvoir des départements. En effet par la création des DDPP et des DDCSPP, la RGPP a recentré les actions de l'Etat autour du préfet du département qui gère avant tout la politique départementale pour avoir « *le moins de troubles possibles localement et maintenir ainsi l'ordre public, indépendamment même des directives de la Direction Générale de l'Alimentation* »¹²⁹. Au niveau départemental et pour les questions sanitaires de l'article 11, le préfet départemental tranche indépendamment du préfet de Région.

¹²⁵ Entretien 19 avec des cadres des services déconcentrés

¹²⁶ Entretien 2 avec un membre des OVS

¹²⁷ Entretien 1 avec des cadres des services déconcentrés

¹²⁸ Bezes, Le Lidec&, 2010 op.cit

¹²⁹ Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

Par ailleurs, l'autorité du préfet de Région sur les préfets de département ne peut être déléguée. Il est responsable de l'exécution des politiques de l'Etat dans la Région, sous réserve des compétences de l'agence régionale de santé, ainsi que de l'exécution des politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'Etat. A cet effet, les préfets de département prennent leurs décisions conformément aux instructions que leur adresse le préfet de Région. Le préfet de Région peut également évoquer, par arrêté, et pour une durée limitée, tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale. Dans ce cas, il prend les décisions correspondantes en lieu et place des préfets de département¹³⁰.

Les seules exceptions concernent les plans nationaux d'intervention sanitaire d'urgence qui, étant mis en place dans le cadre du plan ORSEC, relèvent de fait d'une gouvernance conduite par les préfets de département sous l'autorité des préfets de zone de défense et de sécurité. Le préfet départemental peut alors procéder à la réquisition des moyens d'intervention nécessaires : restreindre la circulation des personnes et des biens, délimiter des périmètres, etc¹³¹..

Si les dangers sanitaires de première catégorie semblent relever de la notion d'ordre public et de la sécurité des populations et impliquent ainsi une responsabilité particulière pour la puissance publique, les dangers de deuxième catégorie, laissent davantage d'initiative aux professionnels, l'autorité administrative pouvant prendre des mesures réglementaires en cas de nécessité.

A l'échelle régionale, le Préfet préside une instance mise en place récemment avec la nouvelle Gouvernance : le CROPSAV. Le CROPSAV à l'échelle régionale et le CNOPSAV, à l'échelle nationale sont des instances de concertation et de consultation mais, quelles sont leurs rôles et comment sont-elles perçues par les acteurs de terrain ?

A.3. Les échelons régional et national, pour une concertation et une validation des politiques sanitaires

Dans un contexte où le pouvoir des DDPP et du préfet départemental sont renforcés, au niveau national et régional, les politiques sanitaires des professionnels sont discutées au sein du CNOPSAV et des CROPSAV.

Ces nouveaux espaces de consultation/concertation et de conception des politiques sanitaires rejoignent des formes de gouvernement que certains analystes identifient à la notion même de gouvernance. C'est en effet « *une forme plus souple de pouvoir politique qui consiste dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs « gouvernants » qui ne sont pas tous étatiques ni même publics* »¹³². Si la nouvelle gouvernance peut être caractérisée tout d'abord comme « *un polycentrisme institutionnel avec une existence d'une grande complexité institutionnelle qui empêche de distinguer un lieu unique de pouvoir, de décision et d'exécution* », on peut y observer « *une frontière public-privé plus floue, avec*

¹³⁰ Décret n°2010-146 du 16 février 2010 - art. 2 modifiant le titre Ier du décret 2004-374 du 29 avril 2004 relatifs aux pouvoirs des préfets

¹³¹ Article L201-5 du CRPM (version consolidée du 18/12/2014), Ces paragraphes seront détaillés en annexe 3

¹³² Leca,1996, page 300

une ouverture des processus de décision en direction de la société civile et l'inclusion d'acteurs privés dans les processus politiques »¹³³.

Le CNOPSAV, en tant qu'instance de concertation, oriente les politiques publiques de surveillance, de prévention et de lutte des dangers sanitaires. Il est consulté obligatoirement pour la liste des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie, la liste des dangers de deuxième catégorie donnant lieu à des transmissions d'informations, les programmes collectifs volontaires de prévention de surveillance et de lutte contre certains dangers sanitaires soumis à approbation, la liste des programmes collectifs volontaires approuvés pour lesquels l'adhésion est une condition préalable à une qualification sanitaire ou à une certification sanitaire en vue des échanges et des exportations vers les pays tiers, les dispositions du code de déontologie vétérinaire, le plan national d'intervention sanitaire d'urgence en santé animale et végétale¹³⁴.

En Bourgogne, le CROPSAV, instance de concertation régionale, examine et débat de la situation sanitaire de la Région. Il a vocation à piloter les schémas régionaux de maîtrise des dangers sanitaires élaborés par l'ASR, les programmes collectifs volontaires de prévention (PCV), les programmes de surveillance et de lutte contre certains dangers élaborés par l'ASR, les demandes d'inscription des dangers sanitaires en deuxième catégorie faisant l'objet de programmes collectifs volontaires¹³⁵.

Ainsi, l'Etat continue d'exercer directement son pouvoir de police administrative et judiciaire au sein des départements et de la Région. Le MAAF approuve la liste des dangers sanitaires et les PCV, le Préfet de Région approuve les SRMDS mais les professionnels des secteurs animal et végétal sont appelés à faire part de leur avis sur les politiques sanitaires au sein du CROPSAV et du CNOPSAV, instances de consultation qui ont vocation à constituer de véritables « Parlements du sanitaire », le CROPSAV étant qualifié par un cadre des services déconcentrés comme étant le « *parlement régional* »¹³⁶.

Mais les acteurs étatiques et les professionnels peinent à percevoir l'enjeu et l'intérêt d'une telle organisation. Jusqu'alors, il y avait une concertation et une validation de la politique sanitaire au niveau régional pour la protection des végétaux et essentiellement départementale pour le domaine animal. Avec la nouvelle Gouvernance, il y aura une grande complexification des processus d'élaboration des schémas de maîtrise des dangers sanitaires au niveau régional et de leur validation au niveau national.

« Il va falloir faire remonter l'ensemble des choix qui auront été faits par les régions pour qu'ils soient validés au niveau national : c'est absolument énorme [...] s'imaginer que les schémas régionaux de maîtrise des dangers sanitaires doivent être validés au niveau national. [...] Finalement, on aura fait quoi ? On aura mis un échelon en plus, on aura créé de la convention en plus, parce qu'en ce moment, on

¹³³ Boussaguet et Jacquot, 2009, page 301

¹³⁴ La nouvelle gouvernance sanitaire des animaux et des végétaux. diaporamas du CROPSAV Bourgogne du 30 mai 2013. site de la DRAAF Bourgogne [en ligne] URL : <http://www.draaf.bourgogne.gouv.fr> (consulté le 12/03/2015)

¹³⁵ La nouvelle gouvernance sanitaire des animaux et des végétaux. diaporamas du CROPSAV Bourgogne du 30 mai 2013. site de la DRAAF Bourgogne [en ligne] URL : <http://www.draaf.bourgogne.gouv.fr> (consulté le 12/03/2015)

¹³⁶ Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés, Ces paragraphes seront détaillés en annexe 3

crée de la convention départementale [...] on crée une complexité absolument énorme, mais qui n'a absolument pas de caractère opérationnel »¹³⁷.

A ce jour, le CROPSAV en Bourgogne s'est réuni une seule fois en mai 2013, et pas en 2014, et les cadres des services déconcentrés ont le sentiment que cela ne fonctionne pas¹³⁸. Il leur paraît donc souhaitable de réunir à nouveau ce conseil cette année, pour réexpliquer l'ensemble du dispositif, repréciser l'intérêt de la mise en place d'une ASR (et peut-être même, valider l'association qui est actuellement en cours de construction) et permettre la présentation d'un premier schéma de maîtrise des dangers sanitaires¹³⁹.

Ainsi, nous avons pu constater dans cette partie que dans la continuité de la RGPP et de la décentralisation, la nouvelle Gouvernance tend à repositionner le sanitaire au niveau régional et départemental pour les instances étatiques. Les relations entre les DDPP et le SRAL changent, leurs missions évoluent avec une différence entre le domaine animal et végétal qui ne sont pas gérés par les mêmes structures. Dans cette partie, nous avons également pu mettre en évidence les pouvoirs des préfets et particulièrement du préfet de département pour les matières relatives à l'ordre public et la sécurité des populations, et voir comment de nouvelles instances de concertation et de validation des politiques sanitaires, le CROPSAV et le CNOPSAV se mettent peu à peu en place.

B En Bourgogne, une redistribution du rôle des acteurs du sanitaire

A l'image de la restructuration des services déconcentrés de l'Etat mise en œuvre par la RGPP, les EGS ont placé les régions au cœur du dispositif de la nouvelle gouvernance en créant par ordonnance en 2011, les instances locales de pilotage de la politique territoriale en matière de surveillance, de prévention et de lutte contre les dangers sanitaires : CROPSAV, ASR, OVS régionaux, etc.

Si l'Etat a pu restructurer ses services et modifier le pilotage et la réalisation de leurs missions, qu'en est-il des acteurs privés, habitués de façon historique, à gérer le sanitaire au plus près du terrain ? Depuis la reconnaissance en mars dernier, des deux OVS animal et végétal, pourquoi l'ASR tarde-t-elle à se constituer ? Les filières des productions minoritaires trouvent-elles leur place dans ce nouveau dispositif ? Quid des autres acteurs historiques du sanitaire : vétérinaires, laboratoires départementaux, etc ?

Par ailleurs, en juxtaposant une partie animale et une partie végétale au sein des ASR, la restructuration de la gestion sanitaire régionale est appréhendée par beaucoup d'acteurs¹⁴⁰ qui ne comprennent pas l'intérêt de ce rapprochement :

« C'est un peu déconcertant dans un premier temps, il y a une spécificité habituellement entre les deux domaines animal et végétal »¹⁴¹.

Et craignent que l'ASR « soit un truc fumeux »¹⁴².

¹³⁷ Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

¹³⁸ Entretien 1 avec des cadres des services déconcentrés

¹³⁹ Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

¹⁴⁰ Entretiens 8 avec un membre de l'OVVT, 10 avec un membre de la chambre consulaire, 11 avec des cadres des services déconcentrés, 12 avec des membres d'une autre chambre consulaire

¹⁴¹ Entretien 10 avec un membre de la chambre consulaire

¹⁴² Entretien 3 avec un membre de l'OVS

D'autres encore pensent qu'in fine, l'ASR travaillera par thématique, et séparera donc ces deux domaines, sauf peut-être pour des problématiques transversales comme celle du campagnol, par exemple¹⁴³.

B.1. Les OVS, le pouvoir du plus fort

Un premier CROPSAV de présentation du nouveau dispositif de gouvernance à l'ensemble des acteurs concernés, a été animé par le SRAL à Dijon fin mai 2013. Les différents acteurs de la future ASR ont alors commencé à se projeter dans cette nouvelle organisation en fonction de leur position dans ce nouveau schéma, de leur histoire et de leurs moyens¹⁴⁴.

Au sein des OVS, la constitution de l'ASR et la nécessaire prise en compte de l'ensemble des filières animales, cristallisent les craintes des « petits » et assoient le pouvoir des « grands ».

B.1.1. Alliance des acteurs historiques : craintes et enjeux de pouvoir

Dans le domaine animal, l'OVS se met en place lentement : après une réforme des statuts et la création des sections départementales (ex-GDS « historiques »), la mise en place du travail effectif est laborieuse car elle nécessite de changer les habitudes. Par ailleurs, ce travail de restructuration vient en plus de leur travail quotidien, ce qui contribue à ralentir la mise en place de ces changements.

Au sein de ce réseau, la nouvelle gouvernance inverse le rapport de pouvoir et la dynamique actuelle des prises de décisions. Les GDS ont compris l'importance de la régionalisation de certaines missions. Cependant, pour celles qu'ils jugent de proximité, ils ne se satisfont pas d'un modèle régional.

Des craintes et des contestations sont donc exprimées de la part des GDS départementaux¹⁴⁵ :

- craintes d'un éloignement du terrain par la régionalisation de certaines missions
- craintes liées à des restructurations et/ou une relocalisation, à de potentielles pertes d'emplois ou de devoir mettre à disposition du personnel
- craintes de la perte de la gestion de leur fonds de mutualisation sanitaire, qui a vocation à rester dans le département
- craintes, vis-à-vis de la mise en place des délégations, de la perte de leur identité : « *de se voir transformer en "Administration bis* », refus du rôle d' « *exécutant de l'Etat* » qui leur est attribué

mais aussi, des difficultés sont soulevées quant à l'accréditation demandée pour 2017 :

- le temps imparti pour l'accréditation est trop court
- un surcoût est prévisible pour la formation des personnels, la construction du système, la rédaction des procédures, l'accréditation, ... et au final ils redoutent d'avoir à faire supporter le poids de cette réorganisation aux éleveurs en augmentant leurs cotisations.

¹⁴³ Entretien 13 avec des membres de l'OVS

¹⁴⁴ Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

¹⁴⁵ Entretiens 2 avec des membres de l'OVS et 3 avec un autre membre de l'OVS

Les GDS se considèrent comme un partenaire de l'Etat (via des contrats) et certains ne sont pas d'accord de devoir, à l'avenir, être audités par l'Administration qui sera alors à leurs yeux, à la fois « *juge et parti* », puisqu'également impliquée dans la gestion des dossiers sanitaires¹⁴⁶.

Cependant, si ces acteurs clés des ASR ne s'approprient pas cette nouvelle réorganisation, le risque est grand d'avoir créé une coquille vide, c'est à dire une structure, l'OVS animal, au sein de laquelle rien ne fonctionne, et qui fera juste illusion pour répondre aux exigences de l'Etat.

Face à cette réorganisation de la FRGDS et des GDS départementaux, certains acteurs historiques contestent déjà la légitimité des décisions qui seraient prises par ces nouvelles instances. En effet, ils mettent en avant la probabilité importante à l'avenir, d'une déconnexion des mesures décidées en matière de gestion de lutte, alors que jusqu'à maintenant, la force des GDS résidait justement dans leur forte connexion avec leurs adhérents-éleveurs.

« Demain, on pourrait très bien avoir un service technique au sein de l'OVS qui dit « On va lutter contre la fièvre Q ». Quelqu'un à la DGAL va se dire que c'est une riche idée. On monte un dossier administratif, on le présente à l'ASR, budgétairement, ça s'équilibre avec un crédit FEADER et CGE, il y a un crédit à l'Union européenne, on y va. CROPSAV, là-dedans, on invite les gens de l'ARS qui soutiennent ce plan. Paf, on a décidé d'un plan de prophylaxie fièvre Q, sans même associer l'élu de base. Auparavant, ça ne pouvait pas se faire. (...) Le service technique des GDS n'est pas élu. Il n'y aura pas un fondement fort et une adhésion forte, donc il y aura d'énormes difficultés à discuter là-dessus. Ou parfois, certaines demandes ne remonteront pas. Il pourra y avoir un verrouillage de ce type. Nous, on a un gros débat avec eux : quel est le rôle du délégué avec une gouvernance qui devient régionale et plus départementale. Nous, ça nous impacte car on s'appuie sur leur réseau qui est un réseau de proximité et qui est à un échelon très fin. (...) Comment ce réseau est préservé dans une nouvelle gouvernance ? »¹⁴⁷.

La création de l'OVS animal et la nouvelle organisation territoriale inquiète également les services déconcentrés de l'Etat dans les départements. En effet, ces services, dont les effectifs diminuent et qui se sont recentrés depuis quelques années sur d'autres contrôles, gèrent de façon de plus en plus éloignée, les campagnes de prophylaxie. La délégation d'un plus grand nombre de missions aux GDS est perçue comme une perte des compétences des services de l'Etat, sur des sujets que les services vétérinaires géraient il n'y a pas si longtemps, dans leur globalité, et par conséquent comme une disparition progressive des services de la scène de la gestion locale du sanitaire. La crainte ici, est qu'à terme ces transferts de compétence entraînent une méconnaissance du terrain et puissent avoir des conséquences en cas de crise, notamment lors de la mise en œuvre de plans d'urgence.

« En 2015, le GDS assure le suivi seul du fait du manque d'agents en DDPP ; un seul bilan sera fait avec le GDS un mois avant la fin de la campagne ; la DDPP garde le suivi des éleveurs à problèmes (environ 70 élevages / 5 000 élevages) en fin de campagne (éleveurs récalcitrants, problèmes de protection animale, problèmes

¹⁴⁶ Entretien 3 avec un membre de l'OVS

¹⁴⁷ Entretien 16 avec un membre d'une chambre consulaire

financiers...»). A une époque, la DDPP gérait tout, et à terme elle ne saura plus faire, d'où problème pour les audits négatifs. En cas de défaillance des délégataires qui assurera la surveillance ? La DDPP n'a pas les moyens et perdra en plus les compétences »¹⁴⁸.

Et il n'y a pas que les services de l'Etat pour s'interroger sur le bien fondé d'un tel transfert de gestion et de compétences. Les laboratoires vétérinaires départementaux, interlocuteurs privilégiés des GDS et des services vétérinaires pendant les campagnes de prophylaxie, perçoivent certaines contradictions entre les prises de position des GDS vis-à-vis de leurs adhérents et les impératifs d'une gestion sanitaire collective.

« Ça a changé des choses, oui puisqu'avant, les contacts étaient avec les vétérinaires de la DDPP, c'est à dire, ces gens avaient une vision plus réglementaire, plus globale, (...). Le GDS, c'est différent puisqu'ils sont proches des éleveurs donc ils ont plus une vision terrain et ils cherchent à donner le meilleur service possible à leurs éleveurs puisque c'est une association d'éleveurs et qu'ils vivent des cotisations de leurs éleveurs. (...) Les relations avec la DDPP sont réduites aux cas de figure où il y a une suspicion de maladie réputée contagieuse. Et on n'a déjà quasiment plus de relation avec la DDPP. (...) Les vétérinaires des services vétérinaires avaient une vision globale du sanitaire, une vision nationale et pas une vision locale. (...) Là on s'occupe du cas de monsieur tartempion qui représente epsilon dans la politique sanitaire, on peut y passer des jours, des nuits où on va faire remonter un truc qui est une baudruche et on va y passer un temps fou. (...) Parce que les GDS gèrent les choses de manière totalement différente et ne sont en plus pas toujours d'accord entre eux. Ce qu'il faut voir aussi, c'est que, souvent, les directeurs de GDS sont parfois eux-mêmes éleveurs ou très proches des éleveurs, et ils n'ont pas une vision vétérinaire des choses. Ce n'est pas la même approche »¹⁴⁹.

Dans le domaine végétal, il en va tout autrement. Comme cela a été présenté plus haut, la gestion de la lutte était déjà régionalisée, aussi bien du point de vue des acteurs privés (FREDON) que de l'Etat (SRPV). Suite aux EGS, la FREDON qui venait d'acquérir une certaine visibilité et une légitimité, a modifié ses statuts (à partir de statuts-type proposés par sa fédération nationale) pour prendre en compte les exigences de la nouvelle gouvernance et se positionner en tant qu'OVS végétal. Le choix qui a été fait ici, n'a pas été de fédérer un maximum d'agriculteurs, ce qui paraissait difficile à réaliser et à gérer par la suite, mais de fédérer les structures auxquelles ils étaient déjà affiliés et qui avaient un certain poids régional.

Les adhérents ont été répartis en trois collèges : un premier collège prépondérant regroupant les professionnels (70%), un second pour les non professionnels (10%) et un troisième pour les collectivités territoriales (20%). Le collège des professionnels réunit les grandes filières bourguignonnes : viticulture, forêts, grandes cultures, cultures fruitières, ZNA, prairies-berges, horticulture-pépinières. Dans cette construction, chaque filière possède selon son importance, 1 à 3 représentants.

La volonté ici, a été de garder une structure régionale à la fois représentative et « légère

¹⁴⁸ Entretien 1 avec des cadres des services déconcentrés

¹⁴⁹ Entretien 14 avec des membres d'une collectivité territoriale

et autonome, réactive »¹⁵⁰.

Le bémol à cette belle organisation est que, pour l'instant, les dirigeants eux-mêmes ont du mal à voir à quoi va servir cet OVS végétal, quel « plus » il va pouvoir apporter à ses adhérents. Tant et si bien que la cotisation a été fixée à ... 0€ !¹⁵¹

*« Quand on a attaqué le vaste chantier des statuts, on s'est dit « qu'est-ce qu'on vend ? Qu'est-ce qu'on leur propose ? ». Et après moult réflexions, on ne savait pas. On ne peut donc pas décevantement vendre à des gens quelque chose qu'on n'arrive même pas à définir. Du coup, choix de la cotisation. C'est pour ça que je disais qu'ils venaient parce qu'ils étaient gentils. Ça ne les engage à rien en fait. [...] Je serais adhérente d'une structure professionnelle, je me poserais les mêmes questions qu'eux : « qu'est-ce que je vais faire à la FREDON ? Pourquoi une structure qui existe depuis toujours et pouvait fonctionner sans l'appui des professionnels, aujourd'hui en a besoin ? »*¹⁵².

Ce positionnement particulier de la FREDON en Bourgogne, est dû à son manque de visibilité jusqu'à un passé encore très récent. En effet, pendant longtemps, l'absence de grand fléau sanitaire en Bourgogne d'une part, et l'absence de délégation de service public par le SRAL d'autre part, ne lui ont pas permis d'asseoir une notoriété en tant qu'acteur légitime pour la lutte contre les organismes réglementés. L'épisode de la flavescence dorée, qui a débuté en 2011, a fait évoluer cette situation.

Pour cet acteur encore méconnu d'un bon nombre d'agriculteurs, la formation de l'OVS végétal via les institutions déjà constituées des différentes filières, était la solution la plus simple.

Enfin, même si les deux acteurs principaux de l'ASR – l'OVS animal et l'OVS végétal – ne se connaissent pas, leur coopération et leur acculturation semblent progresser peu à peu au rythme d'invitations mutuelles à participer à leurs différentes réunions et aux problématiques soulevées par les campagnols. Les rapports entre ces deux acteurs étant « excellents »¹⁵³, l'ASR devrait pouvoir être créée cette année.

B.1.2. Au sein des OVS, une place difficile à trouver pour les productions non majoritaires

La mise en œuvre de la nouvelle gouvernance sanitaire qui ne prévoit qu'un *seul* OVS animal et un *seul* OVS végétal, implique nécessairement que *tous* les acteurs du sanitaire, mêmes représentants de filières minoritaires, intègrent ces structures, afin de pouvoir participer aux nouvelles instances décisionnelles, et notamment présenter les programmes collectifs de lutte nécessaires pour leur filière.

Cependant, comme nous l'avons vu précédemment, historiquement, les GDS et la FRGDS ne s'occupent que des seules filières bovines (bovin allaitant surtout), même si elles ont également intégré celle des petits ruminants. La légitimité de la FRGDS Bourgogne en tant qu'acteur effectif du sanitaire (et pas seulement fédération des « GDS-terrain ») s'est bâtie sur la mise en place de la lutte contre le varron et son éradication.

¹⁵⁰ Entretien 13 avec des membres de l'OVS

¹⁵¹ Entretien 13 avec des membres de l'OVS

¹⁵² Idem

¹⁵³ Idem

Actuellement, un PSE régional a également été mis en place pour ses adhérents, avec participation des vétérinaires de terrain¹⁵⁴.

Les nouveaux statuts de cet OVS animal prévoient une place pour toutes les filières sous réserve de leur autonomie financière. De leur côté, les autres filières, dites « minoritaires », sont depuis longtemps organisées en dehors de ces structures, y compris pour la gestion du sanitaire. Ici, des craintes et des réticences s'expriment dans les deux sens. Tout d'abord, de la part de la FRGDS, qui voit d'un mauvais œil le rapprochement de filières moins organisées, peu prioritaires, qui pourraient lui coûter de l'argent, et de l'autre, des filières qui, pour les plus « fédératrices », se demandent comment elles pourront exister face à leur « grande sœur » bovine, au sein d'un même OVS animal.

Plus spécifiquement, dans le cas de la filière porcine, du fait du faible nombre d'élevages (environ 250), les actions sanitaires ont toujours été pilotées au niveau de la région. Les actions de surveillance et de lutte (Aujesky, SDRP) ont été initiées par l'Union régionale des Groupements de Producteurs de Porcs (UGPP) et les vétérinaires. Ces actions ont par la suite fait l'objet d'une collaboration avec la FRGDS Bourgogne. L'idée était alors de pouvoir bénéficier de l'expérience et des moyens (en matière de gestion) de la FRGDS pour la mise en place d'une surveillance efficace du SDRP dans la région. Aujourd'hui, force est de constater, que l'animation de réseau souhaitée, n'est pas réalisée à hauteur des attentes de l'UGPP, alors même que les éleveurs de porcs sont bien inclus dans la FRGDS, qu'ils sont adhérents à la section porc des GDS et que les sections Porc des GDS font remonter l'argent des cotisations à la caisse de la FRGDS¹⁵⁵.

Les représentants de cette filière ne sont donc pas très optimistes quant à leur collaboration à venir au sein du nouvel OVS. S'ils lui reconnaissent bien des compétences en matière de gestion, ils les considèrent totalement incompetents techniquement pour ce qui concerne leur domaine. Leur crainte est que les décisions les concernant ne soient pas prises par les éleveurs de porcs, qu'ils soient noyés par la dominante « éleveurs bovins », et qu'en cas de besoin, les indemnités des éleveurs de porcs soient plus difficiles et plus tardives. Pour eux : « *Le gros travail du GDS, c'est bien les bovins. Il y a eu une obligation pour la fièvre aphteuse, et c'est ce qui a enclenché la section porc du GDS. Mais c'est tout* »¹⁵⁶.

L'approche de la filière volailles est un peu différente, car les éleveurs ne sont pas adhérents au GDS. Les professionnels de cette filière pensent également avoir fait la preuve de leur capacité à gérer le sanitaire, par la mise en place d'une gestion directe, opérationnelle, efficace et efficiente (cf. ci-dessus). Par ailleurs, la filière avicole française souffre de graves problèmes de compétitivité, et les éleveurs ne veulent pas avoir à supporter de coûts supplémentaires. C'est une filière où les lots ont une durée de vie courte. A tous les niveaux, il faut donc pouvoir réagir très vite. Il est donc important d'avoir un système réactif et des gens spécialisés¹⁵⁷.

Ils ne voient pas le bénéfice de la nouvelle gouvernance et ne comprennent d'ailleurs pas qu'on bouleverse un système qui a fait ses preuves et qui fonctionne à moindre coût.

¹⁵⁴ Entretien 3 avec un membre de l'OVS

¹⁵⁵ Entretien 12 avec des membres d'une chambre consulaire

¹⁵⁶ Idem

¹⁵⁷ Idem

« On demande à des personnes qui ne connaissent absolument pas l'aviculture de gérer le sanitaire de l'aviculture, ça pose question »¹⁵⁸.

Compte tenu d'une part, de l'absence de compétences de la FRGDS et du réseau nécessaires qui lui faudrait pour mener à bien la gestion du sanitaire de la filière avicole, et d'autre part, de la « nécessaire » intégration à l'OVS voulue par la nouvelle gouvernance, les éleveurs de Bourgogne ont tout de même souhaité faire une proposition à la FRGDS : mettre à disposition des moyens humains, c'est-à-dire, fournir les compétences et le réseau, en échange de l'adhésion des éleveurs de volailles sans cotisation. La filière est en attente de réponse.

Les opérateurs en volailles se sentent donc très éloignés de cette réforme parisienne qui *« descend sur le terrain sans explication de texte pour y arriver. Les discussions ont eu lieu au niveau de Paris, mais cela a été plus des discussions pour une prise de pouvoir, et pas concrètement des réflexions pour une mise en place terrain correcte (...). C'est la FNGDS qui a pris le pouvoir »*. Et de faire remarquer qu'il y a d'ailleurs des recours devant les tribunaux qui ont été faits par d'autres instances du sanitaire.

« On veut bien faire preuve de bonne volonté mais pas être plumé ! »¹⁵⁹

Pour ces deux filières minoritaires, la nouvelle gouvernance est donc un changement subi par la profession, et non pas une demande du terrain. Elle est également le signe d'un désengagement financier de l'Etat.

Dans cette réorganisation, elles craignent d'être plus perdante que gagnante, et d'être :

« ... les bienvenues pour payer les cotisations, mais qu'on soit oublié pour les plans d'action »¹⁶⁰.

La filière apicole quant à elle, s'est récemment organisée pour intégrer l'OVS animal. La possibilité de prise en charge financière de programmes collectifs régionaux de lutte par l'Union européenne a été un moteur important de ce rapprochement. A cet effet, l'Union régionale des organismes sanitaires apicoles départementaux (UROSAD) est en cours de création, regroupant l'ADA Bourgogne (ADAB) et les 4 GDS apicoles de la région. Afin de clarifier l'intégration de cette union à la section apicole prévue par l'OVS animal, un règlement intérieur a été élaboré par leurs soins en accord avec celui-ci. Il précise notamment l'obligation d'une indépendance financière de la section vis-à-vis de l'OVS.

Cependant, si cette entente régionale semble présenter des avantages évidents (financement de la lutte contre le varroa, reprise de l'enregistrement des ruchers qui constituera la base de tout suivi épidémiologique à venir), des freins sont déjà bien présents, constitués par des jeux d'acteurs qui semblent ne vouloir rechercher que leurs intérêts immédiats :

- un des GDS apicole joue les dissidents et préfère ne pas voir l'intérêt d'un regroupement régional et garder une forme d'autonomie départementale,
- l'ADAB, qui fédère les professionnels de la région, ne semble pas pressée de mettre en place des mesures de lutte communes, les professionnels ayant des habitudes de traitement propres à chacun.

¹⁵⁸ Idem

¹⁵⁹ Entretien 12 avec des membres d'une chambre consulaire

¹⁶⁰ Idem

Le monde apicole est très éloigné du monde agricole de la FRGDS : les différents opérateurs ne se connaissent pas, d'où une certaine méfiance également de la part de la FRGDS vis-à-vis de ces « partenaires » imposés, qui ne seront acceptés qu'avec la garantie de leur autonomie financière¹⁶¹.

Enfin, pour ce qui concerne la filière équine, nous avons eu beaucoup de difficultés à pouvoir entrer en contact avec un représentant. Cette filière se définit en particulier par l'existence d'intérêts divergents selon les sections. Des discussions semblent en cours avec la FRGDS. Une étude approfondie de son implication dans la nouvelle organisation sanitaire régionale serait à conduire.

En ce qui concerne le domaine végétal, là encore, la situation est très différente. La FREDON, OVS végétal fraîchement reconnu, a tenté d'intégrer des personnes qui n'avaient pas forcément connaissance de son existence en tant que telle, ou en tant qu'organisme délégataire de l'Administration. Ses dirigeants sont toutefois convaincus de la prochaine mise en place de cette nouvelle organisation régionale et, que de ce fait, l'ensemble des professionnels a intérêt à y être représenté. Pour eux, la question de la représentativité de la plupart des filières est en grande partie résolue par l'équilibre des voix au sein du conseil d'administration.

En revanche, les petites filières, comme l'horticulture, les pépinières non forestières, l'arboriculture ont été ou semblent plus difficiles à intégrer¹⁶².

De même, les non professionnels ont un collège qui est vide pour l'instant. Le président de l'association des jardins familiaux a été contacté, et devrait adhérer. Même chose pour les jardiniers amateurs qui ne sont pas structurés dans une organisation¹⁶³.

B.2. Les autres acteurs du sanitaire : des laissés pour compte ou des futurs collaborateurs ?

Avec un vernis qui peut sembler à première vue très œcuménique, le nouveau schéma de gestion régionale du sanitaire est tout de même asymétrique, et attribue un rôle important à certains des acteurs ... au détriment des autres.

Si on prend le cas des vétérinaires sanitaires, il semblait raisonnable de penser que la FRGTV devait être un acteur de première importance dans cette nouvelle organisation. En effet, au quotidien, les vétérinaires sont sur le terrain auprès des éleveurs. Ils ont des points de vue intéressants et importants à prendre en compte, qu'il soit question de politique sanitaire ou d'antibiorésistance et de gestion des médicaments.

A la différence des GDS, les GTV ont peu de moyens du fait notamment du nombre réduit des vétérinaires comparé à celui des éleveurs. En Bourgogne, le GTV est structuré au niveau régional, depuis une trentaine d'années. Il représente environ 85% des cabinets vétérinaires ruraux. Il est un des rares en France, à disposer d'un administratif salarié. Le reste de l'effectif dirigeant est constitué de vétérinaires bénévoles, peu nombreux. Une partie toujours plus importante de leur temps est consacrée à de la représentation technique auprès des institutions (Chambre d'agriculture, conseils régional et

¹⁶¹ Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

¹⁶² Entretien 13 avec des membres de l'OVS

¹⁶³ Idem

départementaux, SRAL, DDPP, FRGDS, ...), ce qui n'est pas sans poser des problèmes de coûts et donc de disponibilité. En Bourgogne où le contexte de l'élevage bovin n'est pas favorable et où de nombreux élevages ont disparu ces dernières années, les vétérinaires ruraux sont parfois démotivés, voire en reconversion en clientèle canine¹⁶⁴.

Ils ne comprennent pas bien l'intérêt de tous ces changements qui complexifient selon eux, la prise de décision et ne font qu'ajouter des instances supplémentaires dont ils ne voient pas l'utilité : CROPSAV ?ASR ?¹⁶⁵ Pourtant, ils restent évidemment intéressés par les enjeux sanitaires de leurs éleveurs et ils sont prêts à s'investir. Ils ont démontré leur intérêt à participer à la nouvelle gouvernance, en travaillant à leur reconnaissance en tant qu'OVVT Bourgogne : élaboration du dossier de reconnaissance, recherche de spécialistes par filière, etc ... Cependant, il faut bien reconnaître que la place qui leur est attribuée dans le nouveau schéma de gouvernance est mineure, puisqu'ils n'auront aucun poids face aux OVS. Par ailleurs, il existe déjà de façon historique, dans certains départements, des rapports de force entre GDS et vétérinaires, et on peut donc craindre, à l'avenir, un désintérêt progressif de ces derniers face à des GDS qui auront toujours le dernier mot.

*« - Le problème, c'est qu'ils sont sur le terrain, s'ils ne sont pas représentés et correctement dans les instances de décision, ça ne marchera pas, ils partiront ; ils ont des positions qui sont parfois en contradiction avec celles du GDS, il faut les entendre quand même ; c'est souvent peu bête, ce qu'ils disent, et puis sur la gestion du médicament, sur pas mal de choses, on parle de politique sanitaire, pour la gestion des antibiotiques, c'est intéressant d'entendre leur point de vue. (...) La DGAL ne leur a jamais donné de mission bien... particulière dans le schéma, à part avoir un siège à l'ASR, voilà, c'est à peu près ça. (...) Ils sont à côté, ils vont voir passer le train comme d'habitude, et pas pouvoir rentrer dedans ...
- Pourquoi dites-vous qu'ils sont à côté, ils sont quand même dans l'ASR ?
- Ils ne sont pas dans les instances de décision...
- Ils seront à l'ASR, ils seront au CROPSAV ??
- Oui, ils ont 1 siège parmi 40... donc la partie vétérinaire sanitaire, elle sera, comme à l'heure actuelle, sous-représentée et elle ne fera pas le poids par rapport aux professionnels »¹⁶⁶.*

Et qu'en est-il de la place réservée aux laboratoires vétérinaires départementaux, partenaires historiques de la gestion du sanitaire dans les départements, aux côtés des GDS et des services vétérinaires ? Pourtant, ils n'apparaissent pas explicitement dans le schéma de la nouvelle gouvernance.

*« - Dans ce nouveau schéma de gouvernance sanitaire, comment voyez-vous la place des laboratoires départementaux ?
- finalement, on s'est beaucoup battu avec l'ADILVA, mais en fait, on n'a pas de place nous, on n'y est pas dans la nouvelle gouvernance, moi je trouve qu'on n'a pas de place,... si ?
- Pourquoi ? Les textes le prévoient tout de même ? Au sein de l'ASR ...
- Non... mais oui, mais par les Conseils Généraux, si la réforme territoriale ... C'est stipulé « collectivités », donc après collectivités, c'est Conseil Général ou Régional...*

¹⁶⁴ Entretien 8 avec un membre de l'OVVT

¹⁶⁵ Idem

¹⁶⁶ Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

Moi, mais c'est mon avis personnel, moi je trouve qu'on a quand même été oublié..., alors qu'on est quand même un maillon important (...) personnellement j'aurais aimé qu'à la limite, il y ait un OVVL »¹⁶⁷.

Le problème du manque de visibilité des laboratoires vétérinaires départementaux est en grande partie dû à l'absence d'entité officielle pour les représenter, à la différence des GDS ou des GTV par exemple. L'ADILVA n'est qu'une association de cadres de laboratoire, elle n'est pas représentative des laboratoires à proprement parler. Pour la défense de leurs intérêts, ils dépendent donc de leur Conseil Général et par conséquent, de l'association des départements de France (ADF), association d'élus, qui porte la parole des Conseils généraux, et qui se mobilisent depuis de nombreuses années sur bien d'autres enjeux : décentralisation, place des départements, etc.

Et l'idée d'un partenariat régional entre laboratoires, en Bourgogne, n'est pas d'actualité.

« - Si on regarde maintenant l'échelon régional, comment voyez-vous les partenariats entre collectivités locales et régionales ?

- Il n'y en a aucune. Nous, on n'a aucune relation avec les autres collectivités. (...)

- Dans une dynamique qui se veut régionale, y-a-t-il une amorce de stratégie des laboratoires ?

- Aucune en région Bourgogne (...) on est trop sur de la compétition entre nous »¹⁶⁸.

En Bourgogne, il n'y a donc apparemment pas de volonté politique de faire travailler ensemble les laboratoires. De plus, la réforme territoriale, par l'incertitude qu'elle engendre quant à l'avenir, freine également la prise de décision.

Mais qu'en est-il au niveau national ? La nouvelle loi d'avenir¹⁶⁹ votée en automne dernier a prévu d'autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour « organiser la surveillance en matière de santé animale, de santé végétale et d'alimentation, en définissant les missions et obligations respectives des principaux acteurs en matière de surveillance ainsi que les conditions dans lesquelles ils échangent des informations et coordonnent leur action en s'appuyant sur le maillage territorial des laboratoires d'analyses départementaux¹⁷⁰ »¹⁷¹.

L'expression « maillage territorial des laboratoires d'analyse vétérinaires » est remarquable ici, puisque c'est la première fois qu'elle apparaît dans un texte de loi. Reste maintenant à l'Etat d'exprimer clairement ses attentes en matière de partenariat avec les laboratoires.

Paradoxalement, la nouvelle gouvernance sanitaire qui est présentée comme une réforme destinée à décentraliser la gestion du sanitaire en région pour l'adapter à ses spécificités, impose donc de nouvelles règles de gestion qui mettent fin aux particularités locales des jeux d'acteurs. Ces particularités ont pu exister par le passé, par l'utilisation de réseaux de relations entre ces mêmes acteurs ou avec les élus des collectivités territoriales. En redistribuant les rôles, cette réforme profonde contribue à modifier les ressources d'actions publiques des différents acteurs historiques du

¹⁶⁷ Entretien 4 avec un membre d'une collectivité territoriale

¹⁶⁸ Entretien 4 avec un membre d'une collectivité territoriale

¹⁶⁹ Loi 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

¹⁷⁰ Souligné par nos soins

¹⁷¹ Article 55 – I – Point 8.

sanitaire, qui doivent maintenant trouver un nouvel équilibre de fonctionnement.¹⁷² Ces acteurs régionaux et départementaux du sanitaire cherchent ainsi, dans la mesure du nouveau rôle qui leur a été attribué, à contrôler la mise en œuvre de cette nouvelle organisation, afin d'être en mesure de poursuivre leurs propres buts et objectifs. Il conviendrait donc également de s'interroger sur l'intérêt effectivement poursuivi par chacun d'eux.

Parallèlement, au sein d'un département, d'une région, c'est finalement un nombre limité d'acteurs qui est concerné par la construction des nouvelles institutions. L'absence de ralliement d'un ou deux d'entre eux, entraîne donc facilement le blocage de la mise en œuvre de tout le processus de changement.

III. Les raisons de l'inertie dans la mise en place de la NGS : une situation conduisant au statu quo

Contrairement à ce que prévoyait la nouvelle gouvernance sanitaire, instituée suite aux États Généraux du Sanitaire, la situation reste visiblement inchangée. Bien que certaines dispositions semblent effectives, notamment la reconnaissance des OVS, le Comité National d'orientation des politiques sanitaires animale et végétale, ainsi que la classification des dangers sanitaires des première et deuxième catégories¹⁷³. D'autres en revanche traînent à être finalisées contrairement au calendrier fixé par l'Etat. Ce frein s'explique aujourd'hui pour plusieurs raisons. Nous pouvons mentionner par exemple la complexité de la réforme construite sur des concepts institutionnels et ne répondant pas aux attentes des acteurs sur le terrain, ou le manque de moyens qui implique à la fois le financier, l'humain, et le communicationnel. Enfin, nous présenterons comme autre raison du statut quo les craintes des acteurs suscitées par le manque de lisibilité.

A. Une réforme complexe construite sur des concepts institutionnels qui ne répondent pas aux attentes des acteurs du terrain

Les EGS visaient une refonte de la déclinaison du sanitaire en région pour une meilleure opérationnalité. La traduction de cette refonte s'est essentiellement focalisée sur une réforme juridique des institutions et de leurs missions. L'approche pragmatique partant du terrain a été traitée comme étant secondaire et marginale.

Les acteurs du sanitaire ont été invités à participer à cette réforme. Volontaires ou non, des impasses ont cependant été faites quant aux acteurs conviés. Certains représentants d'institutions départementales et régionales déplorent de n'avoir pas participé à cette concertation générale comme vu précédemment. Les chambres d'agriculture régionales et départementales n'ont par exemple pas été impliquées. Il en est de même pour les LVD :

« Les EGS... oui oui, je crois que je suis allé à une réunion, je ne sais plus, pour être honnête, je ne vois pas exactement ce que c'est... mais les labos ont été très peu impliqués, c'était surtout éleveurs, vétos et DGAL, enfin, le ministère »¹⁷⁴.

¹⁷² Hassenteufel, 2014, *op. cit.*, page 110

¹⁷³ Note de service DGAL/SDSPA/SDQPV/N2013-8053 du 14 mars 2013

¹⁷⁴ Entretien 14 avec un membre d'une collectivité territoriale

Selon certains, les EGS ont même creusé un fossé entre les différentes parties prenantes du sanitaire, certains ayant été plus mis en avant que d'autres. Au sein même des OVS régionales, la façon dont cette réforme se met en place est critiquée :

« On n'a pas été associés à cette gouvernance, on a été informés. Pour moi, il y a un énorme problème de lisibilité à cette réforme. Oui, on réagit, on fait ce qui vient s'imposer à nous. OVS, on monte notre dossier, ok, norme 17020, ok. Puis il faut dossier de candidature pour mission déléguée, ok. On réagit coup par coup »¹⁷⁵.

Caractérisée par un manque de lisibilité et une difficulté à comprendre ce qui est dans les textes, la nouvelle gouvernance sanitaire fait aujourd'hui face à une difficile appropriation de la part des acteurs locaux qui estiment pour la plupart ne pas comprendre de quoi il est question dans ce nouveau dispositif.

En effet, la multiplication des structures (CROPSAV, CNOPSAV, ASR ...) est considérée par différents acteurs (administration et professionnels) comme complexe et lourde, « une usine à gaz » ou « un millefeuille » disent certains¹⁷⁶, ce qui est contraire au concept de la « simplification » impulsé par l'Etat. Pour d'autres, le dispositif manque d'une approche technique partant du terrain¹⁷⁷, par exemple : comment la gestion d'une maladie s'inscrit-elle dans ce nouveau dispositif ? « On crée une complexité absolument énorme mais qui n'a absolument pas de caractère opérationnel »¹⁷⁸.

L'approche top-down de cette réforme du sanitaire a conduit une situation qui consiste à ce que, plus la distance entre l'échelon où est prise la décision et les niveaux d'exécution est importante, plus l'application de la décision s'avère difficile. En effet, les entretiens menés avec les différents acteurs ont permis de constater que plus ces derniers sont proches du terrain et moins ils arrivent à se projeter dans ce nouveau schéma de gestion du sanitaire. Ainsi, certains professionnels ne voient pas la plus-value ou le bénéfice du nouveau dispositif dans l'exercice de leurs missions quotidiennes.

« Moi j'ai l'impression qu'il y a des gens qui ont beaucoup d'imagination pour faire des structures, pour faire des réunions, mais concrètement comment faire pour lutter contre le frelon,... personne ne sait répondre et concrètement sur le terrain, on ne sait même pas où ils sont les ruches »¹⁷⁹.

D'autre part, la nouvelle réorganisation du sanitaire vient bouleverser les dispositifs sanitaires existants qui semblent bien fonctionner et à moindre coût. Ils ont permis une réactivité des acteurs pour résoudre au mieux les problèmes qui se posaient à eux, notamment au niveau des filières minoritaires. D'ailleurs, Pressman et Wildavsky expliquent que l'incompatibilité de l'objectif central avec des finalités organisationnelles entraîne la perte de substance de la décision initiale¹⁸⁰ :

« On ne voit ce qu'elle (la nouvelle gouvernance) va nous apporter de plus... en filière volaille, à n'importe quel maillon de la chaîne, il faut pouvoir réagir très vite.

¹⁷⁵ Entretien 13 avec un membre de l'OVS

¹⁷⁶ Entretiens 2, 11, 17 avec des membres de l'OVS et des cadres des services déconcentrés,

¹⁷⁷ Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

¹⁷⁸ Idem

¹⁷⁹ Entretien 17 avec des membres de l'OVS

¹⁸⁰ Hassenteufel, 2014, Chapitre 4, pages 95 - 113

Les lots sont de courte durée. Il est important d'être réactif, il ne faut pas un truc très lourd administrativement »¹⁸¹.

Par ailleurs, la nouvelle gouvernance est critiquée car elle n'a pas fait l'objet d'expérimentation. Celle-ci apporte pourtant une expertise de la décision et permet une approche pragmatique et incrémentale du changement.

« Personne n'a voulu expérimenter la chose (la nouvelle gouvernance) du point de vue technique... On prend une structure, une maladie comme IBR par exemple et on expérimente techniquement: comment on peut l'appliquer à la nouvelle gouvernance...ça n'a jamais été fait... il faut expérimenter, il faut expérimenter techniquement, il faut montrer l'intérêt ... »¹⁸².

En plus de la complexité de la réforme, la déclinaison de ses dispositifs juridiques et procéduraux présente des limites et l'appui aux structures semble insuffisant. Pressman et Wildavsky montrent que les contraintes juridiques et procédurales conduisent à la perte de substance de la décision¹⁸³. En effet, De nombreuses questions juridiques émergent de ces restructurations: « il y a des questions juridiques qui se posent auxquelles on n'a pas de réponse »¹⁸⁴. C'est ainsi que la contractualisation avec certains professionnels est bloquée par des impasses juridiques qui tardent à être levées.

« Un exemple récent, dans le cadre de la signature des délégations par l'OVS, qui sont en train de se mettre en place sur la filière bovine, on a un point de blocage au niveau de la FRGDS Bourgogne qui ne veut pas signer la convention cadre au motif qu'elle ne peut pas faire ce service (la prophylaxie) pour le compte d'adhérents qui ne payent pas... Pour l'instant, on est à la génération bovin, va arriver la génération petits ruminants, filière peu organisée, et finalement on confie à un opérateur une délégation de service public, avec l'argent qui va avec, mais qui à terme risque d'être largement insuffisant s'il continue à faire sa délégation sans avoir de retour sur une partie du financement qui doit être apportée par les bénéficiaires de la prestation. Donc on pose la question, nous au ministère, (...) là, on a vraiment besoin d'un appui »¹⁸⁵.

Dans le même registre, dans le domaine végétal, la convention quinquennale cadre est signée pour une période de cinq ans (2015 – 2019). Elle fixe, pour la FREDON, les règles et les conditions de délégation pour des missions déjà commencées sur le terrain. En revanche, le service déconcentré régional est en attente de procédures et de modèles nationaux d'une convention technique et financière, à l'instar de ceux qui existent dans le domaine animal, pour consolider la contractualisation avec la FREDON.

Enfin, la mise en place de la nouvelle gouvernance est ambitieuse en termes de calendrier. Les échéances imposées sont courtes et paraissent en décalage avec les changements attendus et les importants efforts financiers qui en découlent. Ainsi, les changements ne sont pas graduels, s'étalent sur un pas de temps très court et semblent en opposition avec de nombreuses théories en sociologie de l'action publique qui mettent l'accent sur l'importance des lenteurs des changements qui sont liés à

¹⁸¹ Entretien 12 avec des membres de la chambre consulaire

¹⁸² Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

¹⁸³ Hassenteufel, op.cit

¹⁸⁴ Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

¹⁸⁵ Idem

l'importance des dynamiques d'apprentissage, à l'élaboration de stratégies politiques efficaces, à une correction au fur et à mesure des problèmes qui apparaissent au niveau de la mise en œuvre, du fait des contraintes institutionnelles¹⁸⁶.

« Déjà la régionalisation des GDS nécessite du temps, il faudrait 5 à 10 ans pour la mise en place du GDS Bourgogne avec des antennes départementales... Il faut laisser le temps au temps »¹⁸⁷.

La réforme du sanitaire est complexe et se déploie avec des instances aux acronymes multiples. Elle nécessite d'engager des moyens suffisants pour accompagner le changement et pour une meilleure appropriation par les différents acteurs. Sans cela, on peut craindre qu'elle entraîne une situation de statu quo quant à sa mise en œuvre.

B Un manque de moyens pour accompagner la mise en œuvre de la réforme

La mise en place d'une réforme sur le terrain nécessite un accompagnement, qu'il soit financier, humain ou communicationnel. Les acteurs ont besoin de comprendre et s'appropriier les changements pour mieux les décliner et les mettre en place.

Or quelque soit leur rôle dans la gestion du sanitaire (administratifs ou professionnels), les acteurs expliquent leur désarroi face au manque d'outils et devant le calendrier incertain déployés par l'Etat pour organiser la mise en place de la nouvelle gouvernance sanitaire. Des instruments opérationnels sont prévus par la nouvelle gouvernance (CROPSAV, CNOPSAV, ASR, PCV, etc.), pourtant, il y a une frontière à franchir pour valider leur application sur le terrain. Le manque de moyens matériels, humains et financiers pourrait être lié à la nature même des changements : il s'agit bien en effet d'une réforme et non d'un plan national, projet pour lequel l'Etat mobilise fréquemment des référents nationaux et des moyens pour décliner le plan sur le terrain.

B.1. Un manque de moyens financiers pour une implication des acteurs

Au cœur des enjeux et doléances des acteurs se trouve la question des moyens financiers. Qu'il s'agisse des LVD se questionnant sur la pérennité de leurs financements ou des OVS engageant de gros efforts de temps et d'argent pour faire évoluer leurs statuts, les acteurs dénoncent le manque d'accompagnement et de clarté sur les conséquences financières de cette réforme.

B.1.1. Intégrer la NGS au fonctionnement des institutions : un réel effort demandé aux professionnels

La mise en place de la nouvelle gouvernance demande aux acteurs des investissements importants pour intégrer cette réforme exigeante et complexe, aussi, un accompagnement de cet effort aurait pu s'accompagner du déploiement de moyens financiers. Pourtant, face à d'importants investissements demandés aux professionnels pour intégrer le fonctionnement de la nouvelle gouvernance à leurs institutions, l'Etat ne semble pas mobiliser les ressources financières adéquates.

¹⁸⁶ Hassenteufel, 2014, op. cit.

¹⁸⁷ Entretien 2 avec des membres de l'OVS

Du point de vue des professionnels, la mise en place de la nouvelle gouvernance nécessite de forts investissements en temps non financés par l'Etat.

Elle entraîne une charge importante de travail qui vient se rajouter à leur tâches quotidiennes. Dans l'idéal, elle nécessiterait le recours à des ressources humaines supplémentaires exclusivement dédiées, mais se pose alors la question de l'acteur qui supporterait son financement. Pour la filière apicole dont l'organisation est basée sur des acteurs complètement bénévoles, le regroupement des GDSA départementaux et de l'ADA manque d'un animateur régional pour fédérer les acteurs dans un contexte de régionalisation de la filière pour rejoindre l'OVS animal. Sa rémunération pose problème, notamment avec la faible cotisation des apiculteurs et les maigres subventions de l'Etat destinées à financer seulement le fonctionnement des structures.

Pour les OVS, les répercussions en terme de moyens et d'outils (régionalisation des GDS, accréditation, dématérialisation, base de données informatique, fond de mutualisation, etc.) nécessitent des investissements financiers importants et ne sont pas suffisamment prises en compte par l'Etat dans le déploiement de la nouvelle gouvernance. Ce manque d'accompagnement financier explique en partie le retard pris dans la mise en place de ce nouveau dispositif sur le terrain bourguignon.

« Un grand nombre de contraintes s'imposent à nous : OVS, 1701, missions déléguées, ASR, CROPSAV,... Ca fait quand même un volume de travail important, la majeure partie de ce volume de travail n'est pas financée. L'Etat nous impose, mais sur nos fonds propres, alors qu'on n'a pas forcément que ça à faire avec l'argent qu'on dégage. Moi intellectuellement ça me choque : nos finances servent à la mise en œuvre de la politique de l'Etat. Et c'est un travail qui ne génère pas de rentrée d'argent »¹⁸⁸.

Les OVS déplorent le manque de financement et craignent que les efforts financiers exigés se traduisent par une augmentation des cotisations des adhérents, laquelle serait malvenue, notamment chez les éleveurs qui vivent depuis 10 ans une crise de l'élevage en Bourgogne.

L'accréditation, exigée par le règlement européen et le code rural et des pêches maritimes, pose par ailleurs un problème de coût souvent rapporté par les GDS et les FREDON. Le dispositif paraît lourd et exigeant pour les professionnels. L'accréditation est exigée au moment où la DGAI l'a abandonnée ce qui questionne certains professionnels sans remettre en question son bien-fondé. Pour d'autres, elle est même perçue comme une démarche qui tire vers le haut.

« Aujourd'hui, moi je vois la valeur ajoutée sur l'accréditation, ce que je ne vois pas forcément sur l'ASR. Je considère que l'accréditation c'est une démarche qui va nous tirer vers le haut, ça professionnalise, ça structure, ça nous amène à réfléchir à nos façons de faire, donc il y a vraiment des choses à en tirer, c'est un investissement. Bon, je ne tiendrai peut-être pas le même discours si on se fait étendre à l'audit »¹⁸⁹.

L'accréditation représente un coût cher à l'organisme accrédité qui peut cependant rationaliser les coûts en abordant la question avec une approche multi-sites (option impossible pour la FREDON). Cette accréditation est tout de même prise en charge pour

¹⁸⁸ Entretien 13 avec des membres de l'OVS

¹⁸⁹ Idem

partie par les services de l'Etat en région (SRAL végétal) qui apporte également un appui technique. Elle est raisonnée à l'échelon départemental, ce qui paraît incohérent avec la régionalisation attendue. Les GDS espèrent que les DDPP accepteront ce qui leur sera proposé, un exercice d'équilibre difficile entre une logique de proximité (gestion) et une logique stratégique (région).

B.1.2. Les financements des OVS, insuffisants pour une gestion future du sanitaire ?

Les OVS fonctionnent sur différents fonds (Collectivités locales, SRAL, Europe, cotisations, etc). Les financements venant de l'appareil étatique ne devraient pas être modifiés alors que les missions des OVS tendent à s'élargir avec la nouvelle gouvernance sanitaire.

L'augmentation des cotisations pourrait donc être une solution envisageable, mais les OVS refusent de demander à leurs adhérents de supporter le poids des réformes sanitaires.

En effet, la FREDON demande une cotisation aux agriculteurs seulement lorsque ces derniers bénéficient d'un plan de lutte mis en place. Pour les autres adhérents, la cotisation est fixée à 0€.

Pour les GDS, les cotisations des éleveurs semblent être insuffisantes compte tenu de l'importance de l'élevage dans la région (environ 65000 bovins). « *Le GDS a une (...) cotisation qui est 2 ou 3 fois inférieure à ce qu'il faut pour gérer le sanitaire au niveau de la région* »¹⁹⁰.

Les GDS sont donc dans l'incapacité de prendre plus de responsabilités dans la gestion du sanitaire sans investissements financiers supplémentaires.

Par ailleurs, les organisations professionnelles ne disposent pas des outils et des moyens nécessaires pour conduire des stratégies sanitaires concernant les dangers à l'encontre desquels la région Bourgogne pourrait être amenée à faire face, conformément à ce qui est prévu par les états généraux du sanitaire.

Ceci amène donc les acteurs à s'impliquer *a minima*, pour l'accréditation qui est obligatoire par exemple. Cette inertie est d'autant plus prégnante que les moyens humains et financiers manquent également pour accompagner la déclinaison de la nouvelle gouvernance sanitaire sur le terrain.

B.2. Pour la mise en place de la gouvernance, un manque cruel de moyens communicationnels et humains ne permettant pas de lisibilité

L'ensemble des acteurs (administratifs et professionnels) exprime par ailleurs un manque de lisibilité de la réforme. Ceci est lié au défaut de communication certain existant à tous les échelons, que ce soit pour les OVS ou pour les structures étatiques.

Tout semble se faire comme si la nouvelle gouvernance sanitaire se négociait au niveau national sans que les acteurs régionaux et départementaux ne soient impliqués ou informés de l'issue des négociations. « *Cette réforme descend sur le terrain sans explication de texte pour y arriver* »¹⁹¹.

¹⁹⁰ Entretien 16 avec un membre d'une chambre consulaire

¹⁹¹ Entretien 12 avec des membres d'une chambre consulaire

B.2.1. Un manque de pilotage national ressenti par les services déconcentrés de l'Etat pour la diffusion d'informations et le suivi

A la question « qui doit piloter la nouvelle gouvernance? » Tous les acteurs (professionnels et administration) sont unanimes : le pilotage relève des services de l'Etat en région. Pourtant, ces derniers, estiment manquer de ressources humaines pour jouer le rôle d'animateurs dédiés à la mise en place de nouvelle.

« Il y a certainement un gros travail à faire avec les professionnels, il n'y a pas de poste de chargé de mission en santé et protection animale, comme il en existe dans les régions à beaucoup de départements »¹⁹².

Sur le terrain, ce manque de pilotage se fait ressentir par les professionnels et pèse sur la mobilisation des différents acteurs pour le déploiement de ce nouveau dispositif.

« Il manque un pilotage et une "éducation" des différents acteurs quand à ce nouveau schéma sanitaire et proposer des sujets concrets qui font fédérer les différents partenaires ... tout le monde attend »¹⁹³.

Pour les services déconcentrés de l'Etat, la note de service parue en 2013 concernant le CROPSAV se résume à une injonction : « faites un CROPSAV », mais demeure sans objectif, ni méthodologie, à court terme comme à long terme : « ça c'est un point très important : plus que des instructions, il n'y a pas de pilotage national, pas de porteur de projet. On ne sait pas quoi faire de ça ».

Elle manque de directive claire et précise de l'échelon national. La note de service de 2013 manque de praticité et de précisions sur qui fait quoi.

Un acteur de l'Etat en région détaille : « plus que des ETP, j'aimerais qu'on ait des objectifs clairement fixés par la DGAL sur ce que doit être l'implication de la DRAAF et du SRAL dans la déclinaison de ce schéma ... »¹⁹⁴. Ce même interlocuteur choisit de se référer à d'autres politiques menées par la DGAL pour expliciter l'accompagnement qu'il aurait aimé avoir :

- une coordination (correspondants, instructions descendantes, comité de pilotage nationaux,...)
- un accompagnement général de ces politiques, même avec peu de moyens financiers

Aucune réunion spécifique n'a en effet donné l'occasion aux services déconcentrés en région de discuter, entre eux, de la nouvelle gouvernance sanitaire et de ses modalités d'application sur le terrain alors que le sanitaire végétal et animal doit se réorganiser au niveau de l'échelon régional.

Ceci ne permet pas l'élaboration d'un travail sur le long terme en accord avec la philosophie de cette nouvelle politique, « il y a une gestion à la petite semaine ». Ce sentiment est également ressenti par les OVS.

Les acteurs des services déconcentrés n'ont même aucune idée de la position de la DGAL et de son implication pour la mise en place de la nouvelle gouvernance : « est-ce que la DGAL a un suivi auprès de GDS France pour savoir où on en est au niveau régional, on n'en

¹⁹² Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

¹⁹³ Entretien 2 avec des membres de l'OVS

¹⁹⁴ Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

sait rien, on sait pas, donc nous on va voir la FRGDS pour savoir où ils en sont, ils en sont toujours au même point ... »¹⁹⁵.

Recommandations :

Dédier une ou des personnes de la DGAL, chargée(s) de mission, responsable de décliner la nouvelle gouvernance sur le terrain, de faire descendre et remonter les informations entre les services, d'accompagner la transition et le remodelage de l'organisation du sanitaire.

B.2.2. Une communication rendue difficile et inexistante entre les acteurs étatiques et privés

Un acteur étatique en région nous explique qu'en matière de communication, face à un dispositif très compliqué, il n'y avait pas eu d'outil simple de créé, surtout à destination des collectivités territoriales, des chambres, qui ont peu de culture sanitaire, « *donc, à chaque fois, il faut refaire une explication de texte. C'est compliqué* »¹⁹⁶.

Ce sont même parfois les acteurs professionnels qui semblent mieux maîtriser la question de la nouvelle gouvernance : « *Au moment des EGS, les GDS étaient plus informés que les DD, car leurs instances y participaient directement. La centrale doit intéresser et convaincre. Actuellement Les informations arrivent en DDPP principalement par le GDS et le GTV c'est dommage* »¹⁹⁷.

Pourtant, les OVS eux-mêmes déplorent le manque de lisibilité et de compréhension de la nouvelle gouvernance sanitaire.

« Qu'est-il attendu des Schémas territoriaux? Quel niveau de finesse? Qui décide des priorités? »¹⁹⁸.

« Maintenant, on est sur l'ASR, et puis on va basculer sur le CROPSAV qui s'est déjà tenu une fois, mais personne ne sait vraiment à quoi il sert. Tout ça, nous on est plus dedans que la majorité des acteurs et on a déjà du mal à comprendre alors les acteurs qui sont dans les filières de production, ils ne maîtrisent pas du tout le sujet ! »¹⁹⁹.

Le flou qui encadre le fonctionnement futur du sanitaire au niveau régional et départemental se joue sur plusieurs tableaux.

Aujourd'hui, les acteurs dénoncent une réorganisation bureaucratique et institutionnelle qui n'émerge pas d'une demande du terrain et qui n'apporte pas d'amélioration à la situation actuelle.

Un acteur du sanitaire explique :

« Alors, ce qui, actuellement, paraît être un truc assez fumeux, je vous le dit franchement. Il y a eu une ou deux réunions, je ne sais pas exactement ce qu'ils se sont dit, j'ai eu l'impression qu'ils plantaient le décor, mais bon, après ça, est-ce que des décisions ont été prises ? Quelles vont être les conséquences ? Pour moi, c'est une usine à gaz. Il y a combien d'organismes ? Je ne sais même plus : OVS, OVVT,... il y a tout un tas de trucs et on ne sait même pas à quoi ça correspond ! Alors, ça doit être

¹⁹⁵ Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

¹⁹⁶ Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

¹⁹⁷ Entretien 1 avec des cadres des services déconcentrés

¹⁹⁸ Entretien 9 avec un membre de l'OVS

¹⁹⁹ Entretien 13 avec des membres de l'OVS

très ouvert, mais en fait, c'est le contraire, ça ne va être qu'un univers de spécialistes. Je ne sais pas si quelqu'un s'y retrouve »²⁰⁰.

La complexité même des structures à mettre en place et les jeux d'acteurs semblent donc totale. Plusieurs personnes ignorent jusqu'à l'existence du CROPSAV, le nombre de réunions qui s'y sont tenues, l'intérêt de cette instance et le rôle qu'elle sera amenée à jouer.

« Pour le CROPSAV, ils (les professionnels) sont venus parce que c'était sous convocation du préfet, mais je crois que si on avait fait un sondage en entrée et en sortie de réunion, ça aurait été qu'ils ne savaient pas trop ce qu'ils venaient faire là et nous les premiers à cette époque »²⁰¹.

En région Bourgogne, le CROPSAV ne s'est réuni qu'une fois en 2013. Depuis, certains acteurs ont même pensé que cette structure avait été abandonnée suite aux réformes successives. *« Il ne vit pas le système »²⁰².*

Aucun acteur ne parle spontanément d'ASR et lorsque la question leur est posée, ils ne voient pas l'intérêt d'une telle assemblée ou, dans le pire des cas, émettent des réserves quant à l'efficacité d'une telle structure et quant aux pouvoirs qui domineront cette instance.

Un autre point d'incertitude concerne le but poursuivi par cette réorganisation. Ceci laisse alors la place à un large champ de supputations sur la stratégie cachée ou non, visée par l'Etat. Aucun acteur ne semble réellement comprendre les changements et fonctionnements qui seront permis par la nouvelle gouvernance : *« eux (les professionnels) ne maîtrisent absolument pas la réforme du sanitaire, ils savent à peine de quoi on parle »²⁰³.*

Par manque d'explicitation, les acteurs ont du mal à se positionner par rapport aux transformations qui leur sont imposées et c'est souvent le manque d'intérêt de ces chamboulements qui est souligné.

Les GDS et FRGDS, mis en avant par la nouvelle gouvernance expliquent que le manque de communication et de vulgarisation de cette réforme ne permet pas aux acteurs des autres filières de voir l'intérêt qu'ils ont à tirer de cette réorganisation²⁰⁴.

Même pour les OVS, au cœur du nouveau dispositif, la plus-value et la stratégie visée à long terme visées par la nouvelle gouvernance restent obscures :

« Il y avait dans a région un Comité Sanitaire Régional (CSR) (coprésidé par un Contrôleur Général et le Président de la FRGDS), cette structure consultative et non opérationnelle préfigurait l'ASR à tendance politique et financière. Si le processus dure 5 ans à se mettre en place il perd de son intérêt, quelle plus-value apporte-t-il par rapport à l'existant? »²⁰⁵.

²⁰⁰ Entretien 14 avec des membres d'une collectivité territoriale

²⁰¹ Entretien 13 avec des membres de l'OVS

²⁰² Entretien 11 avec des cadres des services déconcentrés

²⁰³ Entretien 13 avec des membres de l'OVS

²⁰⁴ Entretien 2 avec des membres de l'OVS

²⁰⁵ Entretien 9 avec un membre de l'OVS

Recommandations :

Utilisation d'outils de langage et de communication (plaquettes, présentation en région de la nouvelle gouvernance par des personnes impliquées à la DGAI, etc) pour favoriser une appropriation par les acteurs et une vulgarisation de cette réforme complexe.

Utilisation de la presse professionnelle comme vecteur de l'information.

Les réunions de CROPSAV, rassemblant les acteurs régionaux du sanitaire, étatiques comme privés devraient être l'occasion de présenter les tenants et les aboutissants de la nouvelle gouvernance sanitaire.

B.3. Des tentatives locales pour s'appropriier et comprendre la nouvelle gouvernance

Les professionnels sont demandeurs d'un décryptage de la situation future de la part des services de l'Etat qui font ce qu'ils peuvent, localement pour communiquer les informations.

Les acteurs de la filière apicole ont par exemple été informés des dispositions de la NGS lors de réunions (CROPSAV), mais quelques incompréhensions persistent, notamment concernant le rôle de chaque acteur dans les différentes instances de la nouvelle gouvernance plus particulièrement celui de l'OVVT et de leur place au sein de l'ASR. La filière « minoritaire » de l'apiculture se pose la question de sa représentation au sein de l'ASR.

A l'occasion d'un conseil d'administration de l'OVS végétal le matin de notre entretien, le SRAl a pu faire une présentation de la politique sanitaire, « *c'était une découverte pour la plupart de nos interlocuteurs* ». La « *présentation de la réforme était très claire. Ca aurait été hyper intéressant de l'avoir il y a 4 ans. En revanche, je ne suis pas sûre qu'il y a 4 ans, ils aient été capables de la faire aussi clairement* »²⁰⁶.

Ceci reflète l'incapacité des services déconcentrés à mieux appréhender cette politique que les professionnels. Ainsi, les demandes de décryptage de la nouvelle gouvernance viennent parfois d'acteurs inattendus avec par exemple des structures publiques demandant plus d'explications aux professionnels. La Chambre d'Agriculture Régionale expliquait par exemple :

*« Pour chercher à mieux comprendre la réforme, ce sont parfois des professionnels ayant participé aux EGS, qui interviennent pour essayer d'éclaircir les enjeux de la nouvelle gouvernance sanitaire »*²⁰⁷.

Les professionnels recherchent également des informations dans la presse agricole. Dans ce domaine encore, une disparité existe entre les filières et les acteurs avec, par exemple, les acteurs de la filière apicole qui ont trouvé des informations par les magazines professionnels (Santé de l'abeille, SNA).

C Un flou qui laisse se développer les craintes des différents acteurs

Comme l'a montré le paragraphe précédent, les instruments opérationnels mis en place pour l'accompagnement de la réforme sur le terrain sont insuffisants. L'Etat rencontre des difficultés à accompagner la formation de partenariats impliquant conjointement

²⁰⁶ Entretien 13 avec des membres de l'OVS

²⁰⁷ Entretien 12 avec des membres d'une chambre consulaire

des acteurs aux statuts différents. Face à ce nouveau dispositif, certaines craintes sont soulevées et limitent l'engagement des acteurs.

« Pour moi, c'est un truc que je regarde de loin. Je suis un peu effrayé (...) Quand on ne comprend vraiment rien et qu'il n'y a pas de moindre petit bout auquel se raccrocher, on ne se pose pas de question. De toute façon, on ne peut pas se les poser (...) Tout ce que j'avais compris c'est que ça me faisait très peur »²⁰⁸.

Ces craintes permettent de mieux comprendre le statut quo existant pour la mise en place de la nouvelle gouvernance.

C.1. Quant la nouvelle gouvernance rime avec désengagement et laisse les craintes s'installer

L'évolution de la situation sanitaire en France a conduit l'Etat à réorganiser le système sanitaire existant en transférant une partie de la gestion du sanitaire aux professionnels et en les responsabilisant. Ces changements sont perçus par les acteurs du terrain comme une volonté de désengagement de l'Etat tant sur le plan financier que du point de vue de la gestion du sanitaire. Cet état de fait est à l'origine de craintes qui freinent l'engagement des acteurs dans le déploiement de ce nouveau dispositif.

« Ainsi, ces états généraux du sanitaire ont mis en place la volonté matérielle de l'Etat de se désengager des questions sanitaires en gardant la main sur les maladies réglementées »²⁰⁹.

« Ce qui me gêne c'est de voir comment l'Etat se désengage de la gestion du sanitaire »²¹⁰.

Ainsi, avec la nouvelle gouvernance, les professionnels devront prendre en charge de plus en plus des missions (fond de mutualisation sanitaire, plus de missions déléguées) qui sont actuellement financées en partie par l'Etat et qui à terme devront être à la charge des éleveurs et agriculteurs. Les GDS, qui ont longtemps été considérés comme des acteurs incontournables du système sanitaire dans le domaine animal, se sentent aujourd'hui abandonnés avec les missions du sanitaire²¹¹ notamment depuis le recentrage des missions de la DDecPP dans le cadre de la RGPP. Ils craignent à terme une gestion problématique de leurs structures²¹² notamment avec la crise de l'élevage en Bourgogne.

« L'état veut que le sanitaire suive mais ne veut plus en avoir la charge... débrouillez vous avec ça... L'état se désengage sur ce qui est à faire, sur le travail, mais reste présent sur les demandes, les exigences... »²¹³.

De plus, la crainte des professionnels se réfère aussi aux motifs budgétaires notamment en cas de gestion d'une crise sanitaire.

« Imaginez qu'une région comme la Bourgogne où on a environ 1,4 millions de vaches, rencontre une grave crise sanitaire; comment voulez vous qu'elle résolve

²⁰⁸ Entretien 13 avec des membres de l'OVS

²⁰⁹ Entretien 8 avec un membre de l'OVVT

²¹⁰ Idem

²¹¹ Entretien 2 avec des membres de l'OVS

²¹² Idem

²¹³ Entretien 12 avec des membres d'une chambre consulaire

une telle situation avec son seul budget quand on leur dit “ c’est à vous de gérer, c’est à vos seules compétences” : Dites moi comment va-t elle faire »²¹⁴ .

A partir de cette situation, on comprend aisément que la crainte du désengagement de l’État constitue du moins en partie un frein à “l’implémentation”²¹⁵ de la nouvelle gouvernance sanitaire.

C.2. Une nouvelle répartition des rôles laissant craindre des difficultés pour la gestion du sanitaire

Pour certains professionnels, la nouvelle gouvernance impliquerait un changement de missions ou du moins un accroissement des tâches à accomplir ainsi qu’une nouvelle répartition des rôles, ce qui cristallise les craintes chez certains acteurs.

En effet, les GDS départementaux craignent que la prise en charge de nouvelles missions déléguées les éloigne des missions techniques d’appui aux éleveurs. Or, ce sont ces dernières missions qui permettent d’entretenir des liens forts avec les éleveurs, principaux financeurs de leurs structures, et leur assure une bonne connaissance du terrain²¹⁶.

« On craint de perdre l’âme dans cette nouvelle gouvernance, peur de se voir transformer en "administration bis »²¹⁷.

« La reconnaissance vient du bas c.à.d. des éleveurs par la qualité du service rendu et non pas la simple reconnaissance qui vient du haut en qualité d’OVS »²¹⁸.

Avec le nouveau dispositif sanitaire, les GDS départementaux pourraient effectuer certaines missions de contrôle et/ou de police sanitaire²¹⁹ (mise en œuvre de certaines mesures lors de suspicion de maladie animale) sous couvert des services déconcentrés. Cette situation ne les enchante pas et justifie leurs craintes et peut expliquer le statut quo.

« Il y a une chose qui serait mal vécue par les agriculteurs...que l’Etat délègue une partie des missions de police sanitaire aux GDS. Ca, ça serait très mal vécu. Ca changerait les relations qu’ils ont avec les éleveurs. Le GDS, c’est pas un service de contrôle technique auto, c’est d’abord une association de solidarité d’éleveurs entre eux et qui a pour objet d’organiser la solidarité. Si on dit que cette solidarité devient le policier, dans la culture française, c’est pas prévu, il n’y a pas de case pour ça »²²⁰.

« Le GDS a fonctionné aussi beaucoup sur ce jeu de carotte et de bâton : lui la carotte, l’administration le bâton. Si on lui donne la carotte et le bâton, il va avoir du mal ! Si ça changeait, nous on ne pourrait plus discuter librement avec les GDS comme on le fait actuellement. Ce partenariat serait perturbé. Ca changerait la manière dont ils sont perçus par les agriculteurs et donc la manière dont on peut s’appuyer sur eux »²²¹.

²¹⁴ Entretien 18 avec un membre d’un syndicat d’agriculteurs

²¹⁵ Meny, Thoenig, 1989, op. cit., page 232

²¹⁶ Entretien 2 avec des membres de l’OVS

²¹⁷ idem

²¹⁸ idem

²¹⁹ Note de service du 14 mars 2013 relatif au nouveau dispositif de gouvernance de la santé animale et végétale p.6

²²⁰ Entretien 16 avec un membre d’une chambre consulaire

²²¹ idem

Par ailleurs, la nouvelle gouvernance sanitaire implique pour les GDS une régionalisation des questions sanitaires avec des restructurations et/ou une relocalisation ce qui entraîne des craintes liées à de potentielles rivalités entre les GDS départementaux, des peurs de perdre des emplois ou de devoir mettre à disposition du personnel, une peur de perdre leur autonomie, de perdre la gestion de leurs finances, qui ont vocation à rester dans le département et enfin une peur de perdre leurs identités, sont aussi autant d'inquiétudes qu'éprouvent les GDS départementaux.

Comme l'explique Jeffrey Pressman, les désaccords et les différences dans les hiérarchies des priorités engendrent une mise en œuvre limitée du programme²²². Ici, le décalage constaté à la fois entre les priorités des différents acteurs et entre départements, peut expliquer les freins dans la mise en œuvre d'une politique publique.

« L'IBR on voudrait bien en finir car on a de l'argent à mettre ailleurs par exemple dans la BVD On ne sait pas si ça va être fait par la région... j'ai peur que dans la région ça parte un peu dans tous les sens »²²³.

Vu sous cet angle, on rejoint ici l'idée développée par Jeffrey Pressman et Aaron Wildavsky pour qui « Un nombre important de "point de rencontre" (clearance point) entre des participants trop nombreux engendre des craintes et augmentent le risque qu'un programme d'action publique n'atteigne pas ses objectifs »²²⁴. Pour aller dans le même sens, les craintes de désaccords entre les différents acteurs engagés dans le processus peut aussi s'analyser comme une des raisons de ce retard dans la mise en place du nouveau dispositif.

« la régionalisation entraîne une multiplication des réunions pour lesquelles les professionnels n'ont pas le temps Ils ont déjà d'autres choses à faire que d'aller jacasser dans des réunions notamment pendant la période d'avril, mai, juin, juillet notamment pour les apiculteurs professionnels »²²⁵.

En ce qui concerne les relations entre les GDS et les services déconcentrés départementaux, celles-ci sont qualifiées de plus en plus distantes²²⁶. Le recentrage des missions des DDecPP sur des missions de police sanitaire et de contrôles «conditionnalité» réalisés dans le cadre de la politique agricole commune d'une part et le fait de déléguer de plus en plus de missions du sanitaire d'autre part en sont les principales causes. De plus, cette situation pourrait entraîner à terme des pertes des compétences techniques des agents des DDecPP et de connaissance du terrain, ce qui aurait des conséquences en cas de crise sanitaire, notamment dans le déploiement du plan d'intervention d'urgence sanitaire. C'est une crainte des agents de l'Etat et cela inquiète les GDS qui se sentent seuls face aux missions sanitaires et, de facto, se retrouvent au devant de la scène pour régler tous les problèmes techniques et sanitaires des éleveurs :

« Avec la nouvelle gouvernance sanitaire, les GDS risquent de se voir transformer en administration bis (...) Un rôle d'exécutant de l'État lui sera attribué »²²⁷.

²²² Pressman, Wildavsky, 1973, pages. 87-91

²²³ Entretien 5 avec un membre de l'OVS

²²⁴ Pressman, Wildavsky, 1973, p. 87-91

²²⁵ Entretien 17 avec des membres de l'OVS

²²⁶ Entretien 2 avec un membre de l'OVS

²²⁷ Entretien 2 avec un membre de l'OVS

Certains acteurs déplorent que davantage de missions soient transférées aux professionnels et craignent un transfert de pouvoir.

« Le transfert de pouvoir des DDPP aux GDS, quelque part, c'est peut-être pour donner du pouvoir aux GDS, j'en sais rien, mais c'était aussi surtout pour débarrasser la DDPP, faut être réaliste... les services publics ne font plus grand chose. C'est limite, hein... je pense qu'on perd avec ce système »²²⁸.

Pour résumer, les craintes se développent pour les différents acteurs et se justifient par le fait qu'à terme, les transferts de compétence entraînent une méconnaissance du terrain et puissent avoir des conséquences en cas de crise, notamment lors de la mise en œuvre de plans d'urgence.

C.3. Les craintes des filières non prédominantes au sein de la région Bourgogne

S'agissant des différentes filières de production, il faut noter que certaines d'entre elles sont quelque peu réticentes face au nouveau dispositif.

Les filières de production minoritaires sur la région Bourgogne peinent à se positionner dans un nouveau système où elles doivent intégrer les OVS pour obtenir la reconnaissance par l'État de leur rôle dans la gestion du sanitaire. Cette nécessaire prise en compte de l'ensemble des filières animales et végétales au sein des OVS cristallise les craintes des « petits » et assoie le pouvoir des « grands ».

Les filières minoritaires affichent une méfiance vis à vis des OVS. Ils craignent que leurs intérêts ne soient pas pris en compte lors de l'adoption de décisions. C'est le cas par exemple des filières porcine et aviaire qui, comme nous l'avons vu, ont un fonctionnement sanitaire bien spécifique et en dehors des GDS.

Ils considèrent par ailleurs qu'ils financent le sanitaire par les structures déjà existantes et ne veulent pas rajouter une cotisation pour une adhésion « simplement » formelle à un OVS qui ne leur apporterait rien de plus et les dissoudrait dans une organisation plus grande et non dédiée à leurs productions²²⁹.

D'autres acteurs comme les agriculteurs du domaine végétal, sont visiblement insuffisamment peu organisés pour s'investir dans le sanitaire²³⁰. Ce manque d'engagement s'explique par une faible représentativité de certaines filières. La variété agricole dans la région de Bourgogne et l'absence d'organisation de certaines productions mettent ainsi en relief la difficulté d'assurer une représentativité de chaque filière au sein des OVS.

Au regard de ce qui précède, force est donc de constater que malgré la volonté de l'État de mettre en place un nouveau système de gestion sanitaire, ce dernier souffre de plusieurs manquements justifiant le statut quo. La crainte de s'investir, la complexité du dispositif et son manque d'accompagnement sont autant de facteurs qui constituent aujourd'hui un obstacle à l'effectivité de la nouvelle gouvernance sanitaire.

²²⁸ Entretien 14 avec des membres d'une collectivité territoriale

²²⁹ Entretien 14 avec des membres d'une collectivité territoriale

²³⁰ Cahier de l'école Nationale des Services vétérinaires, *op. cit.*, pages 37-38

Conclusion

Les États Généraux du Sanitaire ont été une tribune de concertation entre l'État et ses partenaires professionnels début 2010. L'objectif était de redessiner le paysage du sanitaire à partir de nouveaux objectifs, tout en reprenant son pilotage, son fonctionnement, ses outils et ses moyens.

Cette remise à plat trouvait pleinement ses motivations dans un contexte mondial d'échanges de plus en plus importants engendrant des risques réels de propagation de maladies ou de nuisibles et d'apparition de maladies émergentes, concomitamment à des reconfigurations des politiques publiques (répartition des rôles, décentralisation, nouvelles relations entre le public et le privé...) impulsées depuis quelques années.

Cette étude, déployée sur quelques semaines visait à travers la région Bourgogne, à comprendre la portée, les enjeux, les réalités, les craintes et les motivations suscitées par la mise en place de la nouvelle gouvernance. L'étude s'est orientée sur l'identification des acteurs impliqués peu ou prou dans le sanitaire végétal et animal, complétée par des entretiens avec la majorité d'entre eux, des observations et une analyse documentaire la plus exhaustive possible. Cette approche a été déployée tant au périmètre cible de la nouvelle gouvernance c'est à dire la région, que sur un échelon de proximité départemental.

Le contexte temporel de l'enquête se situait à une période transitoire où la gestion du sanitaire qui prévalait depuis une cinquantaine d'années laissait place à l'installation lente et progressive d'un nouveau modèle dicté par la NGS.

Les résultats résultant de cette étude doivent servir d'éclairage et d'éléments de réflexion à défaut de réponses conclusives. Les recommandations se veulent guider les commanditaires à intégrer les freins et trouver les voies et moyens afin de donner à la NGS toutes les chances de réussir dans les régions.

En Bourgogne, il existe une diversité de productions animales et végétales et la gestion du sanitaire se trouve par conséquent très riche et varié. La filière bovine est reconnue par sa bonne organisation, une forte adhésion des éleveurs, et sa performance. D'autres filières (aviaire, porcine) sont organisées en groupements.

La filière végétale est regroupée par filière de production et par groupements au sein de la FREDON. Cette structure agissait par délégation et au nom de la DRAAF pour des missions d'expérimentation des produits phytosanitaires et quelques missions de lutte collective, contre quelques nuisibles.

Le système sanitaire bourguignon est la résultante d'un ensemble de contextes et d'acquis historiques locaux, par défaut complexe (multiples acteurs autonomes dotés de compétences spécifiques, des niveaux opérationnels différents, etc.). Un équilibre stable notamment au niveau départemental tant chez les services de l'État que chez les professionnels.

Les EGS ont réuni essentiellement les services de l'État et ses interlocuteurs traditionnels qu'étaient les fédérations et instances nationales (GDS France, COOP de France, Syndicats agricoles, Interprofessions...). La participation des échelons infra-nationaux était quasi-inexistante, à l'exception de quelques timides contributions de personnes ressources au sein de groupes de travail. Ce sentiment d'avoir été écartés des débats est identifié par les acteurs de terrain, qu'ils soient des services publics ou des professionnels, comme « LE » premier reproche au projet engendrant d'une part la faible

implication et appropriation du sujet et d'autre part, la non prise en compte des exigences et contraintes, ainsi qu'un déphasage, du point de vue opérationnel.

Le second constat est l'opportunité saisie par les fédérations nationales professionnelles (telle que GDS France) pour asseoir leur position monopolistique en tant qu'interlocuteur de l'État et seul canal vers les instances régionales et départementales. Ce qui, parfois, peut être à l'origine de frustrations ou de non-reconnaissance d'une autorité nouvelle sans légitimité, face à des structures locales souveraines et traditionnellement autonomes, laissant augurer les contrecoups des engagements nationaux pris sans mandat préalable. En outre, cette prise de pouvoir est aussi synonyme de crainte, à moindre degré, par les structures départementales se sentant légitimes dans l'action de proximité vis à vis des instances régionales qui répondent à un positionnement d'opportunité. Paradoxalement, pour la filière végétale, cette question est moins centrale.

Le troisième constat est lié au sentiment d'une marche forcée selon un calendrier pré-établi, où aucune alternative n'est envisageable : *“ il faut occuper la place ”* ou *“ si on ne se positionne pas d'autres occuperont la place ”*, sont des formules qui ont souvent été prononcées par nos enquêtés.

Qu'ils soient privés ou publics, les acteurs expriment également un manque de lisibilité de la réforme principalement par défaut de communication et ce, à tous les échelons.

Par ailleurs, ils sont globalement unanimes sur le fait que le pilotage relève des services de l'État en région. Mais force est de constater que ces derniers, notamment le SRAL animal, manquent de ressources humaines pour animer et catalyser la mise en place de la NGS.

Les échéances imposées sont courtes et paraissent en décalage avec les changements attendus et les importants efforts structurels et financiers qui en découlent. Cette réforme se déploie avec de nouvelles instances aux acronymes multiples et complexes. Cela nécessite un accompagnement, aussi bien financier, humain ou communicationnel, ainsi que la mise en place d'outils de mise en œuvre et de suivi plus opérationnels

A travers ces divers constats structurels, fonctionnels et stratégiques, on retient que, comme tout changement engendrant un repositionnement des acteurs, la NGS n'a pas échappé à la règle, elle a engendré un jeu de pouvoir et d'attribution, redistribution ou recherche de prérogatives.

Un manque de lisibilité sur les finalités, une difficulté à comprendre ce qui est dans les textes, sont également des constats largement énoncés sur le terrain. La NGS peine à se faire adopter par les acteurs locaux qui estiment pour la plupart ne pas comprendre de quoi il est question dans ce nouveau dispositif : *« une usine à gaz »* ou *« un millefeuille »*, tout sauf une *« simplification »*,

«Les voyageurs ne montent pas dans un train sans en connaître la destination et le prix du billet » .

Ces changements sont également perçus par les acteurs du terrain comme une volonté de désengagement de l'État tant sur le plan financier que du point de vue de la gestion du sanitaire. Cet état de fait est à l'origine de craintes qui freinent l'engagement des acteurs dans le déploiement de ce nouveau dispositif.

Plus particulièrement, pour les services déconcentrés de l'État, les instructions ne sont pas claires ni explicites sur la stratégie, les attendus, la méthodologie (coordination, accompagnement, etc.). D'autant que les missions des DDPP ont changé, deviennent

difficiles à mener en raison de la baisse des effectifs et de la réduction des moyens. En outre, la délégation de missions fait craindre des pertes de compétences, et repose la question des futures relations entre les services techniques déconcentrés et les autres acteurs contractants professionnels.

En matière de communication, les carences concernent aussi les outils (documents pédagogiques, etc.) pour expliquer un dispositif assez complexe notamment à destination des collectivités territoriales, des chambres consulaires et des organismes représentés. Les informations arrivent ainsi parfois par des canaux détournés.

L'État a pu restructurer ses services et modifier les missions notamment à l'aune de la RGPP et de la Réate. Force est de constater que ce n'est pas encore le cas des acteurs privés, habitués de façon historique, à gérer le sanitaire au plus près du terrain. Depuis la reconnaissance en mars 2014, des deux OVS animal et végétal, l'ASR tarde à se constituer. Les petites filières ne semblent pas trouver leur place dans ce nouveau dispositif et certains acteurs historiques du sanitaire : vétérinaires, LVD, etc., se questionnent. Ils pensent que la NGS est asymétrique en attribuant un rôle important à certains au détriment des autres. La valeur ajoutée de la juxtaposition de la santé animale et végétale au sein des ASR, n'est pas clairement perçue par beaucoup d'acteurs.

Etant donné que les OVS engagent de gros efforts de temps et d'argent pour faire évoluer leurs statuts, les acteurs regrettent et dénoncent le manque d'accompagnement et de clarté sur les conséquences financières de cette réforme.

Les politiques sanitaires verront leurs validations au niveau régional (CROPSAV) et national (CNOPSAV), correspondant à l'esprit de « gouvernance » et faisant apparaître l'implication de nombreux acteurs, même si en parallèle le rôle des pouvoirs publics reste central.

Les missions et prérogatives de chaque acteur dans le paysage de la NGS sont définis dans les textes réglementaires. Les constats et freins évoqués plus haut n'ont pas empêché les acteurs à se projeter dans cette nouvelle dynamique, en commençant par se doter d'outils préalables tels que les statuts. Le rapprochement entre le domaine animal et végétal se fait progressivement au gré des rencontres initiées et va sans doute aboutir à la création de l'ASR en 2015. L'ouverture à toutes les filières peut désormais être considérée comme quasi-acquise moyennant deux conditions clairement exprimées par les acteurs : une autonomie financière réelle et une gestion technique comme politique intrinsèque aux filières.

A ce stade, les professionnels ont adapté leurs statuts pour être en conformité avec les attendus de la NGS. Il n'en demeure pas moins qu'au delà du concept et des aspects structurels, la grande majorité des acteurs émet le souhait que cet habillage porte un projet technique, concret et fédérateur. Ce n'est qu'à partir de ce type de réalisation que tout le monde pourra se rendre compte du bien fondé et de l'efficacité de la NGS. Le plan de lutte varron est souvent cité en exemple.

Une phase expérimentale à travers le recours à des régions pilotes aurait eu comme vertu de tester les mécanismes et d'en tirer les enseignements préalables à l'obligation généralisée.

Cette nouvelle gouvernance, va probablement subir la double peine qu'il convient d'anticiper et accompagner. En effet, outre le fait qu'elle a du mal à se mettre en place, et au moment où les acteurs commencent à se positionner et se mettre en ordre de marche, elle va devoir se redéployer pour s'adapter à la nouvelle réforme territoriale et se caler aux nouvelles régions qui seront mises en place d'ici début 2016. En Bourgogne, la perspective du regroupement avec la Franche-Comté laisse apparaître des appréhensions pour les éleveurs bovins en raison des différences des systèmes et des stratégies sanitaires spécifiques, en l'occurrence allaitants versus laitiers.

Enfin, la mise en place de la NGS est sans doute source de tensions, victime de blocages, mais les acteurs ne sont pas totalement rétifs au changement. Ils demandent de mieux la comprendre et de l'appivoiser, mais, contrairement à ce qui est souvent dit du monde agricole, les acteurs ne rechignent pas, tel que nous avons pu le constater sur le terrain.

Certaines tentatives, quoi que timides, ont même été engagées en vue d'une collaboration entre l'OVS animal et d'autres filières minoritaires. Ce qui illustre un début d'amorce et laisse présager une avancée progressive pour peu que la co-construction soit accompagnée et associe toutes les parties prenantes.

Bibliographie

Sources

Articles

Anonyme, (2013), La semaine Vétérinaire n° 1536-19.

Anonyme, (2015), Bulletin épidémiologique Danté Anmale – Alimentation, 66.

Thèses vétérinaires

Brien, H., (2014), La Nouvelle Gouvernance Sanitaire Régionale en France, exemple de l'élaboration de la trame du schéma régional de maîtrise des dangers sanitaires en Midi Pyrénées, Thèse de doctorat vétérinaire, Faculté de Médecine, Toulouse, ENVT : Ecole Nationale Vétérinaire de Toulouse, p 145.

Rapports et autres

Anonyme, (2008), Lettre ouverte des éleveurs à Michel Barnier

Anonyme, (2013), Rapport de l'assemblée générale des GDS du 10 avril 2013

Anonyme, (2010), MAAF, DGAl Les États généraux du sanitaire / Une politique sanitaire renouvelée

Blanchet P., Domenech J., Perrin D., Repiquet D., (2010), États généraux du sanitaire - Synthèse des travaux, MAAF.

Dupiré A., (2014), La nouvelle Gouvernance sanitaire : de la difficulté de la mise en oeuvre d'une politique publique. Etude menée en région Rhône-Alpes dans le domaine végétal, Les cahiers de l'école nationale des services vétérinaires, numéro 2- 2014, p 35-39

Textes de Loi

Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

Loi 2010-874 Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche

Article L201-3 du CRPM (version consolidée du 18/12/2014)

Article L201-4 du CRPM (version consolidée du 18/12/2014)

Article L201-5 du CRPM (version consolidée du 18/12/2014)

Loi 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

Ordonnance n°2011-862 du 22 juillet 2011

Ordonnance n° 2011-862 du 22 juillet 2011 relative à l'organisation de l'épidémiologie, de la prévention et de la lutte contre les maladies animales et végétales et aux conditions de délégation de certaines tâches liées aux contrôles sanitaires et phytosanitaires

Décret n°2010-146 du 16 février 2010 - art. 2 modifiant le titre Ier du décret 2004-374 du 29 avril 2004 relatifs aux pouvoirs des préfets

Note de service DGAL/ SDSPA / SDQPV / N2013-8053 du 14 mars 2013

Sites internet

Centre d'étude et de ressources sur la diversification, Annuaire : Groupements d'agriculteurs, Association pour le développement de l'apiculture en Bourgogne, disponible le 15.03.2015 sur : <http://www.centre-diversification.fr/>

Chambre d'agriculture de Bourgogne, disponible le 19.11.2014 sur : www.bourgogne.chambragri.fr

Chambre d'Agriculture de la Nièvre, EDE, disponible le 09.03.2015 sur : <http://www.nievre.chambragri.fr>

Direction Régionale de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt de Bourgogne, disponible le 19.11.2014 sur : [www.draaf.bourgogne.agriculture.gouv.fr/filières agricoles](http://www.draaf.bourgogne.agriculture.gouv.fr/filières_agricoles)

Fédération départementale des chasseurs de la Saône et Loire, disponible le 13.03.2015 sur : <http://www.chasse-nature-71.fr/la-federation-fdc-71/presentation>

La nouvelle gouvernance sanitaire des animaux et des végétaux. diaporama du CROPSAV Bourgogne du 30 mai 2013, disponible le 11.03.2015 sur : <http://www.draaf.bourgogne.gouv.fr>

SNGTV, Vie de l'association, disponible le 13.03.2015 sur : <http://www.sngtv.org>

Bibliographie

Bezes P., Le Lidec P., (2010) *L'hybridation du modèle territorial français*, Revue française d'administration publique 4, n° 136 : p. 919-942.

Boussagnet, Jacquot, (2009), *La gouvernance*, Dictionnaire des politiques publiques, Sciences Po les presses, 3^{ème} édition, p 301

Durand P., Thoenig J.-C., (1996), *L'Etat et la gestion publique territoriale*, Revue française de science politique, 4, p. 580-622

Epstein R., (2005), *Gouverner à distance. Quant l'Etat se retire des territoires*, Revue Esprit, page 96.

Hassenteufel P., (2014), *Sociologie politique : L'action publique*, Armand Colin.

Leca J., (1996), *La gouvernance*, Dictionnaire des politiques publiques, Sciences Po les Presses, 3^{ème} édition, p. 300.

Le Galès P., Thatcher M., (1995), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan.

Massardier G., (2003), *Politiques et actions publiques*.

Meny Y., Thoenig J. C., (1989), *Politiques Publiques*, Presses Universitaires de France, p.232.

Pressman J., Wildavsky A., (1973), *Implementation*, University of California Press.

Annexes

Annexe 1 : Liste des entretiens

1. Entretien avec des cadres des services déconcentrés - 2h.
2. Entretien avec des membres de l'OVS - 2h.
3. Entretien avec un membre de l'OVS - 2h15.
4. Entretien avec un membre d'une collectivité territoriale - 2h.
5. Entretien avec un membre de l'OVS - 1h30.
6. Entretien avec un cadre des services déconcentrés - 2h15.
7. Entretien avec un membre d'une chambre consulaire - 2h.
8. Entretien avec un membre de l'OVVT - 2h20.
9. Entretien avec un membre de l'OVS - 2h.
10. Entretien avec un membre d'une chambre consulaire - 1h15.
11. Entretien avec des cadres des services déconcentrés - 2h.
12. Entretien avec des membres d'une chambre consulaire - 1h20.
13. Entretien avec des membres de l'OVS - 2h.
14. Entretien avec des membres d'une collectivité territoriale - 2h.
15. Entretien avec un autre acteur du sanitaire - 2h.
16. Entretien avec un membre d'une chambre consulaire - 2h.
17. Entretien avec des membres de l'OVS - 4h.
18. Entretien avec un membre d'un syndicat d'agriculteurs - 1h30.
19. Entretien avec des cadres des services déconcentrés - 1h30.
20. Entretien avec un membre d'un syndicat d'agriculteurs - 0h50.
21. Entretien avec un membre de l'administration centrale - 1h.

Annexe 2 : Fiches techniques par établissements

. LVD 71

Directrice adjointe arrivée en 93

Directeur LVD et directeur de la direction du développement rural et de l'agriculture au CG

Effectif complet : environ 30 personnes dont 14 ou 15 techniciens.

80% santé animale : 90% sur du Bovin, 10% pour petits ruminants, équins et quelques annexes marginaux.

20% santé végétale

Budget : soumis au service du département en annexe = budget indépendant des autres services du conseil général avec exigences en termes d'équilibre financier. Entre 2 millions et 2, 100 millions dont entre 200 et 300 000 d'aides du département.

Rénovation prévue : 2,5 à 3 million d'€.

. Conseil Général 71

Directeur LVD et directeur de la direction du développement rural et de l'agriculture au CG.

Plusieurs domaines : politique agricole, dont l'aménagement foncier et forestier, les politiques de l'eau.

Distribution des aides pour le sanitaire aux GDS :

- une enveloppe d'aide à la mise en place de dispositifs, mais c'est en fait une aide au fonctionnement : 100 000€.

- une aide qui est remboursée aux GDS qui est de 250 mille euros par an par rapport aux analyses et aux politiques sanitaires

- une enveloppe d'aide aux éleveurs ayant des pathologies graves, 50 ou 60 000€.

Arbitrage pour la distribution des aides : niveau local.

Equipes pour le suivi de l'eau dans les stations d'épuration, c'est de l'ingénierie et du conseil.

Equipes pour l'aménagement foncier (ex-remembrement).

Aides pour les structures agricoles

. FREDON Bourgogne

Président depuis 15 ans environ : Engagé dans les questions forestières : filières (CRPF).

Expert agricole et foncier.

Budget : 1 millio d'€

En 2001 : 80 à 85% du budget venait de l'Etat, en 2015 : 30 à 35% qui correspond aux missions déléguées ; 60-65% restants : formation, expérimentation, cotisation des filières agricoles spécifiques, désherbage, EcoPhytp, activités de sensibilisation, subvention par l'agence de l'eau, conseil régional (mienur).

13 permanents, 9 CDD l'été 2014 pendant 2,5 mois, 1 CDD pendant un an.

même si on est des structures sans but lucratif et qu'on travaille avec l'Etat, on a quand même pour contrainte d'équilibrer nos comptes et de pouvoir dégager un peu de marge pour investir quand il le faut.

. Chambre d'Agriculture 71

Responsable service élevage, depuis 6 mois, était avant aux FRGDS (2 ans) et aux GDS (13 ans).

Au sein de la chambre, il y a un service entreprises qui décline les actions sur le terrain avec des conseillers entreprise qui sont transversaux = multi-filières.

Le service élevage est un service par filières. Une ferme expérimentale est rattachée : 500 bêtes, 250 mères.

Budget de 10 millions d'€. Dont 4 qui viennent de l'impôt et servent au fonctionnement consulaire, 3 venant de prestations de services rendues aux agriculteurs, le reste sur programmes de R&D et 230 000€ du conseil général (le CG donne 100 000 de plus aux GDS pour le sanitaire)

. GDS 71

Le GDS 71 a été créé en 1956 sous le statut d'association.

Il compte 14 personnes.

Ses missions sont : gestion des missions déléguées par l'Etat, gestion des maladies de catégorie 2 : IBR et BVD et actions techniques en élevage.

Subventions reçues par le conseil général (400000 euros) et la DDPP (55000 euros)

Le GDS collecte 900 000€ de cotisation des éleveurs.

93% des éleveurs du 71 sont adhérents au GDS

Annexe 3

A l'issue des EGS, les missions et attributions de chaque acteur ont été redéfinies dans le nouveau paysage sanitaire.

1. Missions de l'Etat : administration centrale et ses services déconcentrés:

Le Ministre en charge de l'agriculture :

- Constitue et préside le CNOPSAV
- Etablit la liste des dangers sanitaires de catégories I et II
- Etablit la liste des dangers sanitaires de catégorie II donnant lieu à des obligations d'information
- Collecte, traite et diffuse des données à caractère épidémiologique concernant les dangers de cat I (voire cat II)
- Etablit les mesures de prévention, surveillance ou de lutte contre les dangers de cat I (voire cat II) : Prend toute mesure destinée à prévenir l'apparition, à enrayer le développement et à poursuivre l'extinction des maladies classées dans les dangers de catégorie I et II. Il impose des mesures de contrôle et de déclaration (détention, activité, état sanitaire). Il soumet les personnes impliquées dans les mesures de prévention, de surveillance ou de lutte à un agrément
- Fixe les conditions d'indemnisation des propriétaires (animaux ou végétaux) abattus ou détruits sur ordre de l'administration
- Définit la liste des dangers donnant lieu à plan national d'intervention
- Etablit les plans nationaux d'intervention au regard des risques de cat I
- Accorde la reconnaissance aux OVS, aux OVVT et aux ASR et en opère aussi le retrait
- Approuve les programmes collectifs volontaires de prévention, de surveillance, de lutte contre des dangers sanitaires présentés par les Associations sanitaires régionales (ASR) : (Art D 20131 et D 201-32)
- Agrée les laboratoires de contrôle (art L 202)

Le préfet de région

Autorité administrative compétente : (art R 201-5, R 254-27) : Préfet de département pour les risques concernant les animaux et les végétaux

Le préfet de région :

- Constitue et préside le Conseil régional d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CROPSAV)
- Transmet les demandes d'inscriptions de dangers en cat II par l'ASR au ministère après avis du CROPSAV
- Fixe les délais pour les demandes de reconnaissance des OVS, examine celles-ci et les transmet revêtues de son avis au ministère
- Fixe les délais pour les demandes de reconnaissance des OVVT, examine celles-ci et les transmet revêtues de son avis au ministère
- Reçoit les demandes de reconnaissance des ASR, examine celles-ci et les transmet revêtues de son avis au ministère
- Reçoit les demandes d'approbation de programmes collectifs volontaires de prévention, de surveillance ou de lutte contre les dangers sanitaires sur tout ou partie de la région issues de l'ASR. Les examine, les soumet à l'avis du CROPSAV et les transmet au ministère
- Approuve le schéma régional de maîtrise des dangers sanitaires après avis du

CROPSAV

- Collecte, traite et diffuse des données à caractère épidémiologique concernant les dangers de cat I (voire cat II) concernant les végétaux :
- Reçoit les informations relatives aux dangers sanitaires concernant les espèces végétales issues des détenteurs de végétaux, les laboratoires
- Confie par voie de convention, des missions de surveillance et de prévention aux OVS et aux OVT et délègue à ces mêmes organismes des tâches particulières liées aux contrôles (de l'administration)
- Fixe les délais pour présenter les dossiers de délégation de tâches particulières, précise les tâches, la durée des missions, la zone d'activité, les critères de choix, établit la convention et en assure le contrôle
- Etablit les mesures de prévention, surveillance ou de lutte contre les dangers de cat I (voire cat II) concernant les végétaux : Impose des mesures de contrôle, les mesures de déclaration (détention, activité, état sanitaire); Il soumet les personnes impliquées dans les mesures de prévention, de surveillance ou de lutte à un agrément
- Accorde la reconnaissance aux laboratoires d'analyses qui en font la demande ainsi que le contrôle de celle-ci

Le Préfet de département

- Habilité les vétérinaires sanitaires
- Réalise un appel à candidature pour recruter des vétérinaires mandatés mandate les vétérinaires
- Collecte, traite et diffuse des données à caractère épidémiologique concernant les dangers de cat I (voire cat II) concernant les animaux
- Reçoit les informations relatives aux dangers sanitaires concernant les espèces animales issues des détenteurs d'animaux, les vétérinaires, les laboratoires
- Confie par voie de convention, des missions de surveillance et de prévention aux OVS aux OVT ou ASR et délègue à ces mêmes organismes, des tâches particulières liées aux contrôles (de l'administration). Il fixe les délais pour présenter les dossiers de délégation de tâches particulières, précise les tâches, la durée des missions, la zone d'activité, les critères de choix, établit la convention et en assure le contrôle
- Etablit les mesures de prévention, surveillance ou de lutte contre les dangers de cat I (voire cat II) relatifs aux animaux :
- - Impose des mesures de contrôle - Impose des mesures de déclaration (détention, activité, état sanitaire) - Soumet les personnes impliquées dans les mesures de prévention, de surveillance ou de lutte à un agrément
- Provoque la rencontre annuelle entre représentants de la profession vétérinaire et de la profession agricole (commission bipartite) en vue de déterminer les tarifs annuels de rémunération des vétérinaires sanitaires.

2. Les Organismes à vocation Sanitaires (OVS) :

Définis par les articles L 201 et R 201, les OVS sont des personnes morales, dont les statuts ont pour objet la protection de l'état sanitaire des animaux, des végétaux, des produits végétaux, des aliments pour animaux, des denrées alimentaires d'origine animale dans le secteur d'activité et l'aire géographique sur lesquels elles interviennent. Les textes prévoient un OVS par région et par domaine considéré mais peut comporter des sections départementales. L'OVS :

- accepte de plein droit l'adhésion de tout propriétaire ou détenteur d'animaux ou de végétaux entrant dans son champ d'intervention
- justifie un fonctionnement garantissant la représentation équilibrée des adhérents
- emploie des personnes disposant de compétences techniques dans le domaine animal ou végétal garantie par une formation initiale vétérinaire ou phytosanitaire et par la mise à jour de leurs connaissances.
- dispose des moyens permettant d'assurer une gestion comptable séparée pour chacune de ses activités
- justifie l'exercice d'actions sanitaires sur l'aire d'intervention considéré
- dispose d'un système de permanence et de diffusion de l'information mobilisable en cas de crise sanitaire pour les dangers de cat I et de cat II
- présente des garanties d'indépendance et d'impartialité notamment vis-à-vis des intérêts économiques particuliers de ses adhérents
- reconnu par le ministre en charge de l'agriculture sur la base d'un dossier déposé auprès du préfet de région (arrêté ministériel à paraître définissant la composition du dossier)

3. Les Organismes à vocation Vétérinaire Technique ? (OVVT) :

Les OVVT sont des personnes morales, créées sur la base réglementaire du CRPM (art L 201 et R 201). Leurs missions ont pour objet la formation permanente et l'encadrement technique des vétérinaires dans l'aire géographique sur laquelle elles interviennent. Un seul OVVT est reconnu par région mais peut comporter des sections départementales. L'OVVT

- exerce des actions de formation et d'encadrement technique des vétérinaires
- justifie de moyens de nature à satisfaire à l'ensemble des missions qui peuvent lui être confiées
- accepte de plein droit l'adhésion de tout vétérinaire exerçant la profession vétérinaire dans la région
- justifie d'un fonctionnement garantissant la représentation équilibrée des adhérents
- présente des garanties d'indépendance et d'impartialité (notamment vis-à-vis des intérêts économiques de ses adhérents)

4. L'Association Sanitaire Régionale ASR :

Association Loi 1901, ayant pour objet la prévention, la surveillance et la maîtrise des dangers sanitaires. Les base réglementaire sont fondés sur : art L 201, L 202, L 221, L 251 et R 201.

- Accepte de plein droit l'adhésion des OVVT
- Accepte de plein droit l'adhésion de toute organisation ou association professionnelle exerçant une compétence sanitaire sur le territoire concerné
- Accepte de plein droit l'adhésion de la région, des départements et des chambres d'agriculture de la région
- Prévoit que les organismes à vocation sanitaire (OVS) disposent ensemble de la majorité des voix au sein des organes délibérants
- Possibilité de créer une section spécialisée de filière si 60% des membres de cette filière le demandent

Leurs missions :

- Collecte des données à caractère épidémiologique pour les transmettre à

l'autorité administrative

- Elabore le schéma régional de maîtrise des dangers sanitaires et coordonne sa mise en œuvre sous l'autorité administrative
- Elabore des programmes collectifs volontaires de prévention, de surveillance et de lutte contre certains dangers sanitaires (autres ceux de cat I)
- Peut exercer des missions confiées par voie de délégation par l'autorité administrative
- Conditions de reconnaissance par l'autorité administrative
- Justifier de compétences (directement ou par ses membres) sur l'ensemble des dangers sanitaires de catégorie I et de catégorie II

5. Le Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CNOPSAV) :

Le CNOPSAV est une instance nationale (CRPM Art D 200) consulté notamment sur :

- les orientations en matière de politique sanitaire animale et végétale
- la liste des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie
- les programmes collectifs volontaires de prévention, de surveillance et de lutte contre certains dangers sanitaires soumis à approbation en vue de cohérence nationale
- la liste des programmes collectifs volontaires approuvés pour lesquels l'adhésion est une condition préalable à une qualification sanitaire ou à une certification sanitaire en vue des échanges et des exportations vers les pays tiers
- la liste des dangers sanitaires de deuxième catégorie donnant lieu à transmission d'informations
- le plan national d'intervention sanitaire d'urgence en santé animale et végétale
- les dispositions du code de déontologie vétérinaire
- sur les projets de mesure réglementaire en matière de protection et de santé des animaux et des végétaux
- sur toute autre question relative à la santé et à la protection des animaux et des végétaux.

Le CNOPSAV est présidé par le ministre chargé de l'agriculture ou son représentant. Il est constitué de 2 sections spécialisées dans les domaines de la santé animale et de la santé végétale, et d'une formation plénière comprenant des membres de ces deux sections.

Il fonctionne dans les conditions prévues par le décret no 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif et par un règlement intérieur

En fonction de la nature de la consultation, le président attribue les saisines ou questions qui lui sont adressées à la formation plénière ou à l'une des sections spécialisées. Il peut mettre en place des comités d'experts chargés de préparer les travaux des sections dans des domaines particuliers, notamment celui des animaux de compagnie.

6. Le Conseil régional d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CROPSAV) :

Le CROPSAV (CRPM Art D 200) est l'instance consultative régionale, il est consulté sur :

- Les schémas régionaux de maîtrise des dangers sanitaires soumis à l'approbation de l'autorité administrative par les associations sanitaires régionales

- Les demandes d'inscription des dangers sanitaires de deuxième catégorie faisant l'objet de programmes collectifs volontaires approuvés sur la liste mentionnée au quatrième alinéa de l'article L. 201-7
- Les programmes collectifs volontaires de prévention, de surveillance et de lutte contre certains dangers sanitaires soumis à approbation par l'association régionale sanitaire.
- Le CROPSAV peut être consulté sur toute autre question relative à la santé et à la protection des animaux et des végétaux.

A l'image du CNOPSAV à l'échelon national, le CROPSAV est présidé par le préfet de région ou son représentant, il est constitué de deux sections spécialisées, l'une en santé animale, l'une en santé végétale formé par arrêté du préfet de région qui détermine à quelle section du CROPSAV chacun des membres appartient. Il comprend :

- Les Préfets des départements de la région ou leurs représentants
- Les représentants des Collectivités territoriales
- Les représentants de L'ASR
- Les représentants des organisations professionnelles agricoles
- Les représentants des organisations professionnelles vétérinaires
- Les représentants des associations cynégétiques
- Les représentants des laboratoires d'analyses agréés

Aussi, dans le nouveau paysage sanitaire, le fonctionnement et la chronologie de sa mise en œuvre peuvent être schématisés ci-après.

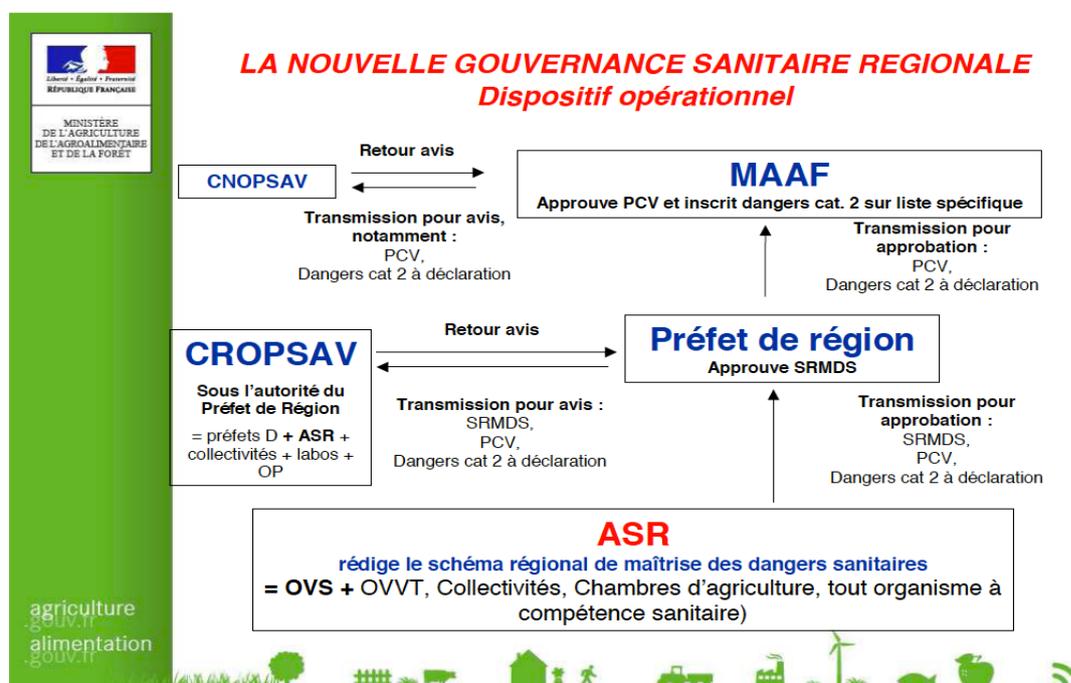


Figure 4 : schéma organisationnel et fonctionnel de la nouvelle gouvernance

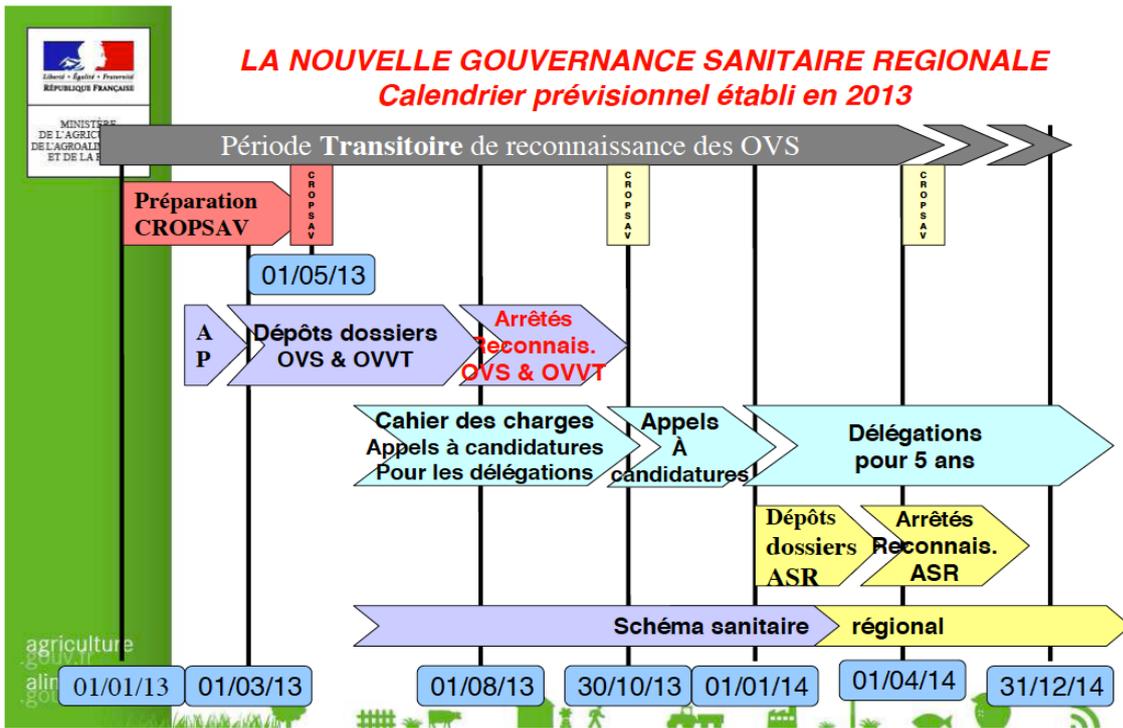


Figure 5 : Chronogramme de la nouvelle gouvernance

