



Retour sur quelques crises sanitaires impliquant la flore ou la faune sauvage : Comprendre les jeux d'acteurs et analyser leurs positions

Rapport final de synthèse, septembre 2017

*Commanditaire : Groupe de Travail Santé et biodiversité du Plan National
Santé Environnement 3*

Marc ARTOIS, Sébastien GARDON & Sylvie MIALET ; Avec la collaboration des groupes de travail GEST et GEPP composés de Cécile BALON, Alice DELARUE, Marie-Claude LEMAISTRE, Hélène RENAULT, Bérengère REVOLLAL, Nathalie RIVEROLA et Hervé SEVESTRE.

Ecole Nationale des Services Vétérinaires / VetAgro Sup

1, avenue Bourgelat. 69280 Marcy l'Etoile (France) ensv@ensv.vetagro-sup.fr

Résumé

Ce rapport analyse les caractéristiques de quatre événements sanitaires majeurs ayant impliqué la flore ou la faune sauvage comme source d'une maladie humaine. L'étude s'est fondée sur une enquête réalisée au printemps 2017 par des étudiants de l'ENSV et du master PAGERS (SciencesPo Lyon, ENSV VetAgro Sup) dans le cadre d'un Groupe d'Etude Scientifique et Technique puis ensuite, d'un Groupe d'Etude des Politiques Publiques. La commande portait sur une analyse politique des déterminants de situations de crises sanitaires selon les témoignages recueillis auprès de personnes impliquées dans chacun des exemples choisis. L'enquête suggère que l'incertitude qui entoure l'appréciation des risques sanitaires, le fonctionnement en silos des services techniques de l'Etat, et la dépendance de ces services aux routines, déterminent principalement les dysfonctionnements et les problèmes qui ont été observés.

La grande diversité des aspects analysés par ce travail en rend le résumé difficile. Toutefois l'incertitude qui règne dans l'analyse des risques sanitaires d'intérêt, conditionne fortement les dérives qui maximisent l'estimation de la probabilité de survenue d'événements pourtant peu probables tels que des épidémies dans les populations humaines. Jamais probablement, aucune société humaine n'a été aussi bien préparée à faire face à ces événements s'ils surviennent dans un pays riche. Les arbitrages mal conduits, reposant sur une analyse partielle des situations, ne prenant pas (ou mal) en compte les conséquences sociologiques ou économiques de la propagation d'agents pathogènes aboutissent à la constitution de camps aux positions inconciliables. Les mesures préventives ou curatives limitent certaines libertés : il y a une police sanitaire comme il y a une police des mœurs ! La mise en place de ces mesures dans un contexte de contrainte s'inscrit bien dans la définition de Michel Foucault du concept de « biopolitique », originellement positionné dans un contexte de santé humaine, mais transposable dans sa dimension sociale et politique au contexte animal. La plupart des crises du type étudié aboutissent à des mesures coercitives, que chacun voudrait voir appliquer aux autres, le jeu politique pouvant tirer parti de ces conflits pour renforcer son emprise sur certains groupes de citoyens.

Ainsi l'évaluation prudente des menaces sanitaires, la communication large sur les enjeux (car la lutte ou la prévention ont des conséquences indésirables), la concertation entre services de l'Etat et le recours à une science collaborative, ouvrent la voie à une nouvelle forme de démocratie, s'appliquant au domaine sanitaire, moins dogmatique et s'appuyant sur la responsabilité individuelle et collective des citoyens. Cette approche reconnaissant l'importance de la diversité, tant sociale que biologique, constitue une avancée courageuse dans la lutte pour la santé pour tous et partout.

Summary

This report analyzes the characteristics of four major health events that have implied wildlife (flora or fauna) as a source of a human disease. The study was based on a survey carried out in the fall 2016, and spring of 2017 by students of the ENSV and the PAGERS Master in the framework of a Scientific and Technical Study Group (GEST) and then a Study Group on Public Policies (GEPP). The study specification involved a political analysis of the determinants of health crisis situations based on interviews gathered from people involved in each of the selected examples. The study suggests that the uncertainty surrounding the health risk assessment, the work in silos of the state's services and the dependence of these services on routines (*path dependence*) mainly determine the dysfunctions and problems that have been observed.

The great diversity of the aspects analyzed in this work makes the summary difficult. However, the uncertainty in the parameters evaluation used in risk analysis strongly leads to the maximizing of the estimate of the probability of occurrence of unlikely events such as epidemics in human populations. No human society has been so well prepared to deal with these events if they occur in a rich country so far. Poorly conducted trade-offs, based on a partial analysis of situations, do not take in account (or misunderstand) the sociological or economic consequences of the spread of pathogens, and result in setting up of camps with irreconcilable positions. Preventive or curative sanitary measures limit certain civil liberties: there is a health policy as there is a vice squad! The implementation of these measures in a context of freedom limitation fits well within the Michel Foucault concept of "biopolitics", originally positioned in a context of human health, but transposable in its social and political dimension to the animal health context. Most of the studied crises lead to coercive measures, which each party would like seeing applied to the others; the political game can take benefit of these conflicts to strengthen its power over certain groups of citizens.

Finally, the careful assessment of health threats, a wide communication on the issues (because disease control or prevention have adverse consequences), consultation among state services and the use of collaborative science, open the way for a new form of democracy, applying to the public health policy, less dogmatic and based on the individual and collective responsibility of the citizens. This approach, recognizing the significance of "diversity", both in a social and ecological sense, is an audacious step forward in the battle for health for all and everywhere.

I. Introduction et objectifs de l'étude

Dans le cadre du plan national santé-environnement, le groupe santé-environnement (GSE) mis en place par les ministres chargés de la santé et de l'environnement a constitué un groupe de travail : « *santé et biodiversité dans un contexte de changement climatique* » (GT1). Le GT1, lors d'une réunion du 2 octobre 2015, a acté la réalisation de retours d'expérience sur une série de « *crises sanitaires* », dont la liste a été arrêtée fin 2016¹, qui sont² :

- La maladie de Lyme ;
- L'Influenza aviaire hautement pathogène observé particulièrement en 2006 ;
- La brucellose chez les bouquetins dans le massif du Bargy ;
- L'allergie à l'Ambroisie à feuille d'armoise.

La recommandation relative à cette action, formulée lors de la deuxième réunion du GT1 qui s'est tenue le 20 juin 2016 a porté spécifiquement sur l'amélioration de la gestion des risques sanitaires impliquant la faune et la flore sauvages. Pilotée conjointement par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), la direction générale de la santé (DGS) et la direction générale de l'alimentation (DGAL), le descriptif de l'action 12 indiquait qu'une approche pluraliste était particulièrement sollicitée pour satisfaire à l'évaluation des risques pour la santé (humaine), et surtout leur gestion. Le PNSE revendique en effet le « *souhait de parvenir à construire de façon durable un dialogue entre les citoyens, les acteurs économiques, les scientifiques et les gestionnaires du risque* »³. C'est dans ce cadre que l'école nationale des services vétérinaires (ENSV) a été sollicité, dans le but d'établir une analyse de ces différentes crises sanitaires impliquant la faune et la flore sauvages, par une approche pluridisciplinaire (en particulier par une approche de science politique) de retours d'expérience. Il était particulièrement attendu que l'ENSV s'attache *in fine*, à proposer des points d'amélioration de la gestion des risques sanitaires impliquant la faune ou la flore sauvage »⁴.

L'objectif de l'étude était précisément d'identifier les points ayant conduit ou ayant amplifié une crise, d'étudier les conditions de gestion des risques sanitaires impliquant la faune ou flore sauvage limitant l'occurrence de crises, et enfin d'étudier les actions préventives à proposer aux ministères concernés en vue de la définition de leur stratégie en amont de la crise : quelles actions promouvoir en termes de surveillance, de recherche, de communication, d'organisation interne ? par qui ? avec quel pilotage ?, etc.

Le présent document présente la synthèse de l'ensemble des travaux réalisés en trois séquences successives (détaillées plus loin). Pour plus de commodité de lecture, les rappels sur les définitions de la faune sauvage et des crises sanitaires d'intérêt sont reportés en annexe. De même la présentation de la méthodologie d'enquête, de l'analyse et de la synthèse des résultats, est donnée en annexe. De la sorte ne figure dans le corps de texte du rapport proprement dit que les résultats

1 Cf. CR du GT1 Santé biodiversité du 3 novembre 2016.

2 Elles ont en parallèle fait l'objet d'un rapport du Groupe d'Etude Scientifique et Technique (GEST) commandité par le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer et présenté par Cécile Balon et Bérangère Revollal, sous la direction de Marc Artois, Sébastien Gardon et Sylvie Mialet.

3 Cf. CR du GT1 Santé biodiversité, *op. cit.*

4 *Idem.*

d'enquête, la discussion de ceux-ci et les conclusions qui ont été tirées par les auteurs de ce travail, enfin les recommandations « pratiques » figurent en fin de rapport.

II. Problématique générale de l'étude et cahier des charges de la commande

Contexte

Le cadre problématique et la théorisation de notre étude sont présentés en détail dans le rapport n°2 (pages 15 et suivantes ; les rapports du GEST et du GEPP sont accessibles par un lien donné en annexe). La problématique des crises sanitaires y apparaît étroitement liée à l'émergence, à la fin du vingtième siècle de risques sociétaux spécifiques, couplée à la multiplication des crises sanitaires mettant en cause dans les années 1990 des défaillances des gestionnaires (Sida, hormone de croissance, amiante, ESB, et autres...). Ceci a conduit l'opinion publique à éprouver une défiance vis-à-vis des pouvoirs publics et à accroître les appels à davantage de transparence et de démocratisation des choix scientifiques et techniques.

En effet, le public perçoit la société technicienne comme apte à appréhender tout danger en termes de « risque traitable⁵ », ce qui est à l'origine d'une demande sociale accrue de sûreté et de sécurité, qu'elle ne peut satisfaire par opposition aux risques naturels. Si bien qu'aujourd'hui le public (du moins certains groupes dans la société) estime ne pas disposer d'un accès suffisant aux choix prévisibles ouverts par les développements technologiques. Le « *contrat de confiance* » entre la science et la société semble rompu⁶. Quand bien même la définition des enjeux reste à la charge de scientifiques, la dépendance de la société aux experts dans le monopole de production d'une connaissance légitime n'est plus admise, « *la science devient de plus en plus nécessaire, mais de moins en moins suffisante à l'élaboration d'une définition socialement établie de la vérité* »⁷.

Sur la question des risques sanitaires liés à la faune et la flore sauvages, nous observons une triple tutelle entre les ministères chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé. Nous suggérons que la nature parfois ambiguë des relations qu'entretiennent ces tutelles dans l'appropriation de ces sujets, leur mise à l'agenda, et finalement leur gestion, peuvent entraîner des déficiences dans la mise en œuvre de la lutte contre les maladies en cause. En outre, des limites sont apparues dans la réalité de la séparation entre évaluation et gestion des risques, par les agences qui en sont chargées ; limites interprétées comme une façon de laisser aux tutelles le soin de s'assurer que les décisions prises à partir de recommandations des agences d'analyse du risque sont concrètement mises en œuvre et à cantonner ces agences dans un rôle de producteur d'avis, sans capacité d'évaluation ni de contrôle.⁸

⁵ « Analyse sociologique et anthropologique de la vulnérabilité de l'environnement et des hommes, et nouveaux risques environnementaux », in Gauthier-Clerc M., Thomas F., (dir.), *op. cit.*, p. 385.

⁶ Kourilsky P., Viney G., *Le Principe de précaution, Rapport au premier ministre*, Odile Jacob, La documentation Française, 2000, p. 25.

⁷ Beck U., *Risk Society. Towards a new modernity*, Sage, London, 1992, p. 343.

⁸ *Dossier scientifique du Centre de sociologie des organisations, 2000-2003, p74 [disponible en ligne]* http://www.cso.edu/upload/pdf_breves/rap.scient.%20final%202000-2003.pdf, consulté le 04/03/17.

Enquêter à partir de quatre crises sanitaires récentes...

Notre étude a donc détaillé quatre situations particulières permettant d'abord leur analyse par comparaison. Elle a permis, en outre, de rendre compte de la complexité de l'organisation de la sécurité sanitaire liée à la faune et la flore sauvages. La triple tutelle qui s'exerce dans ce domaine a des répercussions sur les personnels administratifs et politiques territoriaux, obligés d'effectuer un travail de définition du problème qui aboutit à des résultats possiblement distincts de ce que leur organisation cherche à faire prévaloir.

La problématique qui était au cœur de cette enquête **visait à analyser le jeu d'acteurs de la santé et la façon dont s'organise le monopole par les organisations en présence des sujets de sécurité sanitaire.**

Nous avons donc dû découvrir quels acteurs ont tenté d'imposer leurs définitions des risques, et par quels moyens ils y sont parvenus ou ont échoué ? Quels impacts sur la gestion des risques ces définitions ont pu avoir ? Pour répondre à ces questions, nous avons cherché à représenter le système d'acteurs impliqué dans l'analyse des risques et la manière de les gérer.

Une étude en trois séquences : Dans ce but, un premier groupe de travail (GEST : groupe d'études scientifiques et techniques) s'est employé à définir l'objet d'étude : la faune, la flore sauvage et les situations nécessitant une action publique pour limiter les conséquences de maladies humaines imputables à une relation avec cette faune et flore. Ensuite, un second groupe de travail (GEPP : Groupe d'étude des politiques publiques) a préparé et conduit des entretiens avec diverses parties-prenantes des situations choisies puis les a analysées. Enfin, dans un dernier temps une synthèse de ces études a été réalisée par l'équipe encadrant ces études. Cette synthèse finale constitue le présent rapport.

III. Résultats : La mise en politique des crises sanitaires impliquant la flore et la faune sauvage

Les résultats de l'analyse collective du GEPP et ceux de la synthèse sont présentés de façon successive, mais distincte, dans les paragraphes qui suivent.

I. Première analyse : le *besoin de sécurité* mis à l'épreuve par les connaissances préalables à l'événement

La première analyse (conduite par le GEPP) a d'abord distingué les modalités de la « mise à l'agenda » des quatre situations étudiées. Elle aboutit à distinguer les crises « provenant du bas », c'est-à-dire résultant d'une revendication de prise en considération par l'Etat des maladies affectant les citoyens, poussée par la société civile organisée en associations. Celles-ci finissent par imposer des modalités de prévention ou de prise en charge des malades mises en œuvre sous l'autorité de l'administration. Les problèmes posés par la maladie de Lyme et l'allergie à l'ambrosie, en constituent les deux situations « modèle ». Les crises « descendant du haut » constituent le modèle

opposé au précédent. Dans cette situation c'est la puissance publique qui s'empare du problème et organise la riposte à partir de centres de décisions ministériels, mettant en jeu la triple tutelle que nous avons évoquée précédemment. Le GEPP a décidé ensuite de privilégier ces dernières situations (c. à d. influenza et brucellose) afin de se concentrer sur l'enjeu de retour d'expérience. En effet ces exemples illustrent la conception de la gouvernance sanitaires de l'Etat dans les conditions bien particulières d'une source sauvage contaminant (ou menaçant) les citoyens.

Pour le GEPP, le phénomène « grippe aviaire » en 2006, résulte d'abord d'une « montée en puissance » d'une menace principalement construite par les organisations intergouvernementales trouvant un écho dans le besoin de sécurité de populations occidentales urbanisées, se croyant débarrassées des pandémies anciennes. Le fonctionnement des médias a largement contribué à implanter un sentiment collectif d'une menace véhiculée et représentée par les oiseaux, en particulier sauvages. Les pouvoirs publics de l'époque, politiques et administratifs, certains scientifiques, en tentant d'afficher leur capacité de maîtrise d'un risque dangereusement dramatisé, ont renforcé le sentiment public d'un danger massif et imminent. L'absence de contaminations humaines, l'unicité du foyer français sur des dindes dans l'Ain concomitant de foyers sur les oiseaux sauvages, le fait que l'élevage atteint ait été visité par le ministre de l'agriculture deux jours avant la révélation du foyer, ont permis au bon sens de s'appuyer sur le fait que les actions de surveillance et de contrôle sanitaire telles que planifiées, suffisaient à dissiper l'inquiétude. Finalement le retrait de consommation de volaille ne dépassera pas quelques % (entre un et 5) et l'événement a fait long feu.

La situation de l'infection brucellique de bouquetins dans le Bargy se distingue essentiellement de l'influenza par la constitution relativement rapide de deux camps opposés, à la suite de la mise en évidence de la présence de la bactérie sur ces ruminants sauvages, et de l'exposition à une bactérie semblable du bétail de quelques élevages laitiers géographiquement proches. Le GEPP a réuni dans un camp « le monde de l'élevage » incluant les représentants des éleveurs, l'organisme à vocation sanitaire local, au moins un élu national influent, et l'administration rattachée au ministère de l'agriculture. L'autre camp était constitué des associations locales, régionales et nationales de conservation de la nature et de personnalités médiatiques de premier plan. Le ministère de l'environnement défendait une perception convergente avec celle des associations. Ces deux camps se sont confrontés, voire affrontés ; les conditions de l'arbitrage local ou national n'ont pas permis de créer une situation de compromis mais plutôt de renforcer les divergences. Dans une situation épidémiologique relativement inédite, le défaut de connaissances scientifiques initial a facilité une instrumentalisation du savoir, chaque camp prétendant s'appuyer sur une connaissance étayant sa solution. L'incompréhension de la mission de l'agence d'analyse du risque, qui n'a pas vocation à orienter le décideur vers une politique de gestion particulière, dans un contexte d'incertitude, a largement contribué à figer les oppositions. Le rapport du GEPP explicite bien comment chaque camp s'est approprié une partie des avis de l'Anses pour conforter sa propre vision de la gestion de cette situation.

Finalement cette « crise » se caractérise parfaitement par une citation de Crozier :

« Nous vivons dans une crise d'effolement devant la complexité d'un système que nous ne maîtrisons plus »⁹.

9 Crozier M., *On ne change pas la société par décret*, Paris, Seuil, 1982.

La situation de la brucellose sur le terrain restant au moment de la rédaction du rapport non tranchée, dans l'attente de la prise en charge du dossier par les nouvelles équipes ministérielles.

II. Relecture des notes et synthèse des entretiens : « *les situations complexes, voire critiques ne conduisent pas nécessairement à des dysfonctionnements* »

Nous avons choisi d'analyser les quatre situations qu'il nous a été demandé d'étudier par une approche typologique (Tableau I et figure I en annexe). Pour qualitative et subjective qu'elle paraisse, celle-ci a permis de regrouper les quatre situations analysées en binômes s'opposant sur les axes verticaux ou horizontaux de la **figure 1** (en annexe). Chaque situation peut se décrire par un mot clef qui en souligne, la principale particularité :

- la brucellose se présente pour beaucoup des personnes interrogées comme une situation de « **l'ignorance** » de l'origine de l'infection, de son mode de persistance et de sa transmission, mais aussi ignorance des méthodes éprouvées de gestion sanitaire de la faune sauvage ou de celles permettant de protéger de l'infection les animaux domestiques ou des personnes ; ignorance surtout de l'ignorance des « autres » acteurs devant ou voulant s'impliquer dans le règlement du problème. « Ignorance » ne prend pas ici un sens péjoratif, mais qualifie simplement le fait de ne pas savoir ou de ne pas connaître.
- Les épisodes d'influenza aviaries de 2006, apparus en Asie et à l'est du continent européen, dès 2005 et revenus en Europe centrale en 2007, ont été marqués par un emballement médiatique qu'un intervenant a qualifié d'hystérie (**hystérie médiatique**), terme que nous reprenons volontiers à notre compte. Si la médiatisation a considérablement gêné la communication publique en dramatisant la situation¹⁰, elle n'a pas empêché la mise en œuvre des règles préétablies pour contrôler des foyers d'infection dans la volaille. De ce fait, et compte tenu du faible impact économique de l'épisode et de l'absence de transmission humaine, l'IAHP H5N1 n'apparaît pas rétrospectivement comme une crise sanitaire, au plan national.
- L'allergie à l'ambrosie revêt de nombreuses caractéristiques de la problématique des espèces envahissantes (**invasion**), dites « invasives » qu'elles soient végétales ou animales¹¹. Dans le cas de l'ambrosie cet aspect est perceptible mais d'un effet limité du fait de l'extrême ancienneté du problème. L'ambrosie est une parmi les innombrables espèces envahissantes qui occasionnent divers problèmes mais cette situation n'atteint un niveau insupportable dans le panel des personnes interrogées que parmi le représentant des associations de malades allergiques.

¹⁰ Dramatisation dont il semble que le jeu politique a tenté de tirer parti, contribuant ainsi à rendre la mise en place des mesures de prévention plus difficile.

¹¹ En particulier leur dénomination renforce implicitement leur nuisance en y ajoutant une stigmatisation de pays ou de zones géographiques inconsciemment perçues comme des menaces d'invasion : la grippe a été asiatique, voire mexicaine, le frelon est lui aussi asiatique... cf. J. Tassin « La grande invasion » éd. Odile Jacob, 210p. Interview sur le blog « passeur de sciences » en 2014 <http://passeurdsciences.blog.lemonde.fr/2014/02/16/qui-a-peur-des-especes-invasives/>

- Enfin, la problématique de la maladie de Lyme se caractérise (à l’instar de la brucellose) par une méconnaissance de nombre de ses aspects. Toutefois le dysfonctionnement qui conduit à une situation de crise pourrait plus finement se caractériser par un phénomène de « **reconnaissance** »... difficulté de reconnaissance des formes de l’infection ou de la maladie, reconnaissance des causes des symptômes, reconnaissance des cas par les tests, reconnaissance des protagonistes entre eux...

Chaque situation doit donc être positionnée dans une espace d’analyse. Toutefois, on voit bien qu’elles ne peuvent pas s’aligner sur un seul axe hiérarchique. Il a donc fallu essayer d’établir entre elles quatre, des relations ou des oppositions permettant de mettre en relief les points pouvant aboutir à une meilleure gouvernance de situations analogues.

On peut d’abord opposer les événements H5N1 et ambroisie (à droite sur la figure) aux deux autres (brucellose et Lyme). Avec peu de risques d’être contredit par des participants à ces événements, les deux événements de droite ne répondent pas véritablement à une situation de crise sanitaire (tout en constituant chacune un problème complexe et difficile à prendre en charge par l’Etat). En revanche, bien que très différentes, les deux autres situations présentent plusieurs aspects de dysfonctionnement de gouvernance caractérisant une crise sanitaire. Ainsi en cherchant les caractéristiques qui opposent ces situations, il est possible de lister des éléments relevant des pratiques de la gestion des foyers de maladies qui peuvent conduire à une maîtrise insuffisante de ces situations et donc générer une crise sanitaire.

Avant d’examiner ces éléments, remarquons que les quatre situations se distinguent par un autre aspect majeur qui n’avait pas nécessairement été pris en compte dans les choix d’exemples : les deux situations « en haut » (brucellose et H5N1, « crises venant du haut » pour reprendre l’analyse du GEPP) sont des situations assez exemplaires des problèmes de contrôle de zoonoses à point de départ sauvage, « mises à l’agenda » par les services vétérinaires du ministère de l’agriculture (avec la rage, la peste porcine classique¹² ou la tuberculose) ; les deux situations « inférieures » (sur le schéma seulement), bien que complexes et provoquées par une source « sauvage », ont été mises tardivement à l’agenda par les autorités sanitaires nationales ou régionales (y compris le ministère de la santé) et principalement sous la pression des associations de malades et de leurs appuis.

Un aspect de compréhension de la séparation « haut/bas » se trouve également dans la définition du risque de transmission à l’homme de la maladie apportée par la faune ou la flore sauvage : brucellose et influenza, dans le contexte de notre étude, sont des menaces non réalisées de probabilités de passage (franchissement de la « barrière d’espèce »)¹³. En revanche, la maladie de Lyme et l’allergie à l’ambrosie occasionnent chaque année des cas humains de maladies, le fait est avéré et mesuré sous forme d’une prévalence. Cet indicateur épidémiologique, la prévalence, permet de mesurer la gravité non plus d’une menace, mais bien d’un phénomène de santé en comparaison avec les autres causes de mortalité ou de morbidité en France.

¹² Quoiqu’il ne s’agisse pas d’une zoonose...

¹³ Par ailleurs faible puisque les experts de l’Anses qualifie le risque de transmission à l’homme de la brucellose résultant de la présence de bouquetins infectés, de négligeable.

Un aspect particulier est associé au déroulement des événements : les situations « du haut » qu'on pourrait qualifier de « vétérinaires » se déroulent de façon soudaine, dans une urgence peu ou pas anticipée (crises aiguës ou épidémiques) ; les deux situations du bas, qui pourraient être par opposition aux précédentes qualifiées de « médicales », sont en revanche d'évolution prolongée dans le temps (l'introduction de l'ambroisie remonte à la fin du dix-neuvième siècle).

Ainsi nos quatre exemples comportent deux « vraies » crises, dont l'une a été gérée par le ministère de l'agriculture en se concentrant sur le contrôle du pathogène à sa source supposée (la population de bouquetins), l'autre par le ministère de la santé en se focalisant sur la cible humaine de la *Borrelia*.

Les deux situations restantes bien qu'ayant suscité des controverses, ne présentent pas les divers aspects envisagés dans le rapport GEPP pour caractériser une crise. Pour autant, l'une et l'autre se distinguent aussi par la cible des actions de contrôles : la source supposée de contamination humaine pour l'influenza (*grippe aviaire*) a été choisie comme la volaille (un élevage de dindes dans la Dombes), mais aucune action n'a visé l'avifaune si ce n'est la surveillance événementielle des cas suspects¹⁴. Pour l'allergie à l'ambroisie la source (la plante) et la cible (les malades allergiques) sont prises en compte dans les programmes. Les malades sont visés par des campagnes d'information (en particulier pour informer les personnes sensibles des périodes d'émission du pollen allergisant qui peuvent varier en fonction des conditions météorologiques), mais aucun témoin n'a mentionné une stratégie spécifique nationale ou régionale de prise en charge des personnes allergiques. En revanche il y a bien des campagnes visant au traitement des cultures associées à la plante, au fauchage ou à l'arrachage des plans d'ambroisie avant la saison de pollinisation, toutefois la responsabilité de ces actions relevait de l'initiative des ayant-droits des terrains favorables à la plante, ceci a été récemment pris en compte par une nouvelle réglementation¹⁵.

En outre, on peut retrouver dans les « *verbatim* » des points marquant permettant de mettre en contraste les situations en opposition « crise/non crise ». Dans le vocabulaire employé par les personnes interrogées pour décrire les situations dont ils sont témoins, on retrouve l'idée de la collaboration (à l'intérieur et entre services) et du partage d'information pour IAHP et ambroisie, et à l'opposé les témoignages décrivent un fonctionnement en silo, ou une démarche bornée par la culture interne de fonctionnement (la *path dependence*) dans les situations de crise caractérisée.

L'opposition « gauche/crise, droite/non crise » se caractérise enfin par le fait que les situations « à droite » entrent dans un cadre réglementaire préétabli (déclaration et assainissement d'un foyer dans la volaille, observatoire cartographique de l'aire de répartition des ambrosies, alerte à la pollinisation, programmes de fauchage ou arrachage de la plante) alors que les situations « à

¹⁴ Toutefois, localement des mesures de précaution « drastiques » ont eu pour justification la protection des personnes ou des consommateurs, et ont sévèrement impacté la population voire l'économie locale (fermeture du Parc des oiseaux, Villars les Dombes, contrôle routier des allers et venues, etc.).

¹⁵ Le décret relatif à la lutte contre trois ambrosies (Décret n°2017-645 du 26 avril 2017 relatif à la lutte contre l'ambroisie à feuilles d'armoise, l'ambroisie trifide et l'ambroisie à épis lisses) et l'arrêté associé (Arrêté du 26 avril 2017 relatif à la lutte contre les espèces végétales nuisibles à la santé) , publiés le 26 avril 2017 en application de la loi de modernisation de notre système de santé de janvier 2016, définissent les mesures susceptibles d'être prises, d'une part à l'échelle nationale, et, d'autre part, à l'échelle locale pour prévenir l'apparition ou lutter contre la prolifération de ces espèces.

gauche » nécessitent la mise en place de mesures inédites pour contrôler un foyer d'infection dans la faune sauvage ou pour prendre en compte des formes inhabituelles de la maladie de Lyme.

Dans le rapport GEST l'importance de la médiatisation des situations avait été mise en avant comme un facteur déterminant de la montée en crise. Sans contredire l'opinion ultérieure du GEPP allant dans ce sens, l'analyse de nos quatre exemples conduit à relativiser l'importance de cette médiatisation. Le cas de l'influenza en particulier mérite attention : si certains de nos témoins ont pu parler, à bon droit, d'hystérie médiatique accompagnant ces événements, pour autant le déchaînement d'informations sensationnelles n'a pas conduit les autorités, ni nationales, ni locales à des « dérapages » visant par exemple l'avifaune sauvage, pourtant soupçonnée avec des arguments crédibles d'avoir introduit le virus IAHP H5N1. En revanche cette médiatisation est à rapprocher d'actes individuels d'empoisonnements par exemple, qu'on ne peut toutefois pas analyser comme des tentatives de « faire justice soi même » mais plutôt comme des aubaines pour se débarrasser du voisinage d'oiseaux jugés indésirables. Nos deux « vraies crises » brucellose et maladie de Lyme, s'accompagnent d'un battage médiatique qui reste limité dans l'espace (l'environnement professionnel ou associatif), le temps ou les rubriques spécialisées des médias. Enfin, l'affaire de l'ambrosie est largement reprise par la presse ou les réseaux sociaux, parfois sous une forme polémique mais sans que l'ampleur de cette dernière ne semble suffisante pour la faire « entrer en politique ». Pour autant que nos exemples reflètent bien les situations sanitaires pouvant conduire à des crises, l'importance de la médiatisation ne semble donc pas déterminante.

IV. Discussion : forces et faiblesses de l'étude

Ce rapport résume les caractéristiques de quatre événements sanitaires majeurs ayant impliqué la flore et la faune sauvage comme source d'une maladie humaine. L'étude s'est fondée sur une enquête réalisée au printemps 2017 par des étudiants de l'ENSV et du master PAGERS dans le cadre d'un Groupe d'Etude Scientifique et Technique puis, d'un Groupe d'Etude des Politiques Publiques. La commande portait sur une analyse politique des déterminants de situations de crises sanitaires selon les témoignages recueillis auprès de personnes impliquées dans chacun des exemples choisis. L'enquête suggère que l'incertitude qui entoure l'appréciation des risques sanitaires, le fonctionnement en silos des services techniques de l'Etat, et la dépendance de ces services aux routines, déterminent principalement les dysfonctionnements et les problèmes qui ont été observés. Les conclusions de cette étude doivent toutefois être nuancées et replacées dans un contexte social et politique général.

Discussion méthodologique

Ce travail apporte des informations nouvelles qui reposent non seulement sur les interviews, mais également sur le travail de documentation historique et bibliographique réalisé en amont des enquêtes. A notre connaissance, c'est la première étude de science politique consacrée au sujet des crises sanitaires induites par une contamination de la faune ou de la flore sauvage en France.

Cette étude est néanmoins pénalisée par le manque de temps dont ont disposé les enquêteurs. De ce fait, l'échantillon de personnes enquêtées était réduit : le panel des personnes entendues n'a pas permis de couvrir l'éventail des opinions de toutes les parties prenantes, les représentants des institutions et services de l'Etat ou des collectivités ont été sensiblement plus souvent interrogés que les autres parties prenantes, notamment celles représentant la société civile. Il a également été noté des tentatives par certaines parties-prenantes institutionnelles d'influencer le choix des témoins en faveur de leur propres représentants, ce qui allait à l'encontre du souhait de neutralité des enquêteurs, dans leur souci de représenter équitablement l'éventail des points de vue. En outre, l'analyse des données dans le cadre du GEPP a été partielle (toujours par manque de temps). La principale conséquence a été l'obligation de se limiter à quatre situations (sur l'ensemble des événements du même type recensés par le GEST). En outre deux des situations étudiées n'ont donné lieu qu'à trois entretiens seulement. Ainsi les événements liés à la maladie de Lyme et ceux liés à l'infection brucellique dans le Bary ont pu être analysés de manière plus approfondie que l'allergie à l'ambrosie ou l'épizootie d'IAHP H5N1.

On pourra donc faire reproche à ce travail de manquer d'exhaustivité, et on pourra juger le choix des crises, arbitraire. Pour pallier ces éventuelles déficiences nous nous sommes limités à une approche qualitative de l'analyse sans chercher à conduire un travail statistique sur les données. Pour autant, le bilan final apporte plusieurs éléments inédits d'explication des mécanismes conduisant à des situations critiques et permet également d'émettre des pistes d'amélioration pour la gestion des crises.

Quelques jalons pour comprendre

En s'appuyant sur l'idée que « Lyme/Bary » constituent de « bons » exemples de dysfonctionnement des institutions et que « Ambrosie/Influenza » constituent des exemples de crises avortées, le contraste entre les deux types de situations permet de mettre en évidence certains points clefs sur la montée en crise des situations sanitaires qui nous préoccupent.

Méconnaissance et reconnaissance : du poids des *maux* et du choc des photos

La **menace** (sanitaire), et ses composantes et conséquences sociales, est à l'origine d'un processus en partie aléatoire, qui conduira, par enchaînement de réactions, à des situations incontrôlables. La menace résulte d'une représentation du danger sanitaire qui ne repose qu'en partie sur des connaissances établies. Ces dernières seraient donc acceptées par toutes les parties prenantes comme vraies. La menace repose sur l'ignorance ou la méconnaissance des causes mais surtout des conséquences du processus de contagion ou de contamination, qui « cible » la population humaine. Les maladies prenant leur source dans la flore ou la flore sauvage, constituent une des composantes principales de l'ensemble des maladies émergentes, principalement infectieuses. Les peurs qu'elles suscitent se nourrissent des mythes des grandes invasions et des grandes pestes historiques qui s'accompagnent de bouleversements de société. Le cygne qui périt sur un étang, le bouquetin qui boîte, l'allergique qui suffoque ou l'aréole autour de la morsure de tique peuvent être instrumentalisés en annonces de l'apocalypse... C'est la crédibilité de la menace

apocalyptique et le refus -supposé- d'assumer le risque par la population, qui vont servir de levier à l'action en justifiant la mise en place de mesures curatives ou préventives, généralement coercitives... La méconnaissance du lien épidémiologique entre l'infection brucellique des bouquetins et la contamination du Reblochon favorise la construction d'une menace sur la survie économique de la Savoie, voire des Alpes. La méconnaissance du lien étiologique entre la morsure de tique et la maladie chronique résistant au traitement antibiotique amène une remise en cause du système de protection de la santé... A l'opposé l'invasion séculaire de l'ambrosie décrédibilise la menace d'une épidémie d'allergies meurtrière ; la fulgurance de la progression du H5N1 sur les oiseaux ne s'accompagnant que d'un cortège de victimes humaines numériquement faible, ce qui « dégonfle » la menace pandémique.

L'influenza (bien « surveillé ») a été utilisée pour asseoir l'autorité des organisations intergouvernementales¹⁶, et la gestion « vétérinaire » de la crise a étouffé la crise sanitaire en même temps que les volailles atteintes. La tentative de reproduire la démarche a échoué dix ans plus tard quand sont apparues successivement la réémergence de la tuberculose en Côte d'Or (sur des blaireaux) ou l'émergence de la brucellose dans le Bary (sur des bouquetins), car le processus de « stamping out¹⁷ » ne fonctionne pas sur la faune sauvage, ce que autorités et organisations de l'élevage ignorent (ou ne voudraient pas entendre ?)...

Dans le cas de la Brucellose dans le Bary ou de l'influenza, il s'agit de situations de « menace » pure et simple, le danger réel pour la santé humaine étant hypothétique, cette menace repose sur une construction qui ne fait pas consensus : opposition entre élevage et environnement dans le premier cas, et entre élevage et santé dans le second. En revanche pour Lyme et ambrosie, le danger est mesurable en termes de prévalence, ce sont les divergences sur l'appréciation de ce danger et l'évaluation des conséquences qui aboutissent à des représentations différentes de la menace et des mesures à prendre.

La comparaison entre ces situations sanitaires critiques suggère que la « mise à l'agenda » politique des actions de prévention ou de contrôle, dans un contexte de connaissances partielles des causes et conséquences, et de divergence sur les moyens à mettre en œuvre, ainsi qu'avec une communication mal maîtrisée, favorisent la constitution de camps défendant des points de vue devenant rapidement inconciliables. La maîtrise du temps (le piège de l'urgence), la concertation, le partage des savoirs, l'empathie, la compassion et le soutien institutionnels aux victimes, dans l'attente d'un consensus sur les mesures à prendre, sont à intégrer pour tirer les leçons des quatre événements étudiés.

¹⁶ Sevestre H., *La biosécurité une nouvelle forme de gouvernement des risques ? Contribution à une lecture socio-historique de l'influenza aviaire dans le Sud-Ouest de la France*, Mémoire de Master 2 PAGERS, SciencesPo Lyon, ENSV VetAgro Sup, 2017.

¹⁷ Assainissement rapide de la situation sanitaire par abattage massif des cheptels atteints ou menacés par la maladie à contrôler (un des piliers du contrôle sanitaire vétérinaire établi à l'époque où l'un des maîtres de l'auteur de ces lignes, disait à ses élèves « vacciner c'est abdiquer » !).

Les acteurs : côté cour et côté jardin

Un point marquant relevé à la suite des enquêtes est l'opposition entre le fonctionnement collaboratif des parties prenantes dans les situations influenza et ambroisie¹⁸, et le fonctionnement en « silo » des administrations s'étant attribuées ou subissant la mise en œuvre des mesures de lutte ou de prévention contre la brucellose dans le Bargy, ou la maladie de Lyme. Le cloisonnement des savoirs, le recours aux pratiques de routine, l'imperméabilité des réseaux de connivence, prédominant dans ces deux situations. Ce fonctionnement conduit inévitablement à la constitution de camps opposés, dont les membres se confortent dans l'idée qu'ils ont raison en l'absence d'évaluation indépendante, voire dans la dénégation des avis de l'Anses (Bargy), ou de ceux des praticiens qui ne se reconnaissent pas dans les idées des spécialistes (Lyme : infectiologues « contre » internistes, etc.).

La caractéristique spécifique des situations complexes que nous avons étudiées, porte sur le caractère « sauvage », c'est-à-dire hors de la supervision et du contrôle de la société humaine, de la flore et de la faune « émettrices » du pathogène. Un des points communs des parties prenantes médicales ou vétérinaire, est le faible niveau de connaissance du rôle de l'écologie dans l'épidémiologie, la persistance et la transmission à l'homme des agents pathogènes, allergènes compris. Dans ce domaine, les connaissances ont considérablement progressé depuis au moins quarante ans. En effet « l'écologie médicale » des précurseurs (J.A. Rioux à Montpellier ou C. Combes à Perpignan, par exemple) a tardé à influencer les pratiques de gestion. De même, « l'écologie de la santé » est en France une discipline toute nouvelle et peu reconnue par le monde académique médical¹⁹. L'Etat ou son représentant, en position d'arbitrage d'un conflit de conceptions sur la gestion sanitaire, ne peut donc aisément s'appuyer sur une connaissance reconnue, ni sur une réglementation bien établie et explicitement dédiées aux situations qui nous préoccupent.

Dans toutes les situations analysées, des connaissances pertinentes appuyaient les revendications de la société civile, relayées par les associations. Mais la reconnaissance institutionnelle a primé sur la compétence individuelle ou collective, à partir du moment où s'instaurait une compétition de légitimité, les agents de l'Etat étant aguerris aux conflits inter services mais pas à la critique de l'opérationnalité de savoirs « officiels ». Une reconnaissance institutionnelle (universitaire, collégiale, européenne ?) de la compétence en écologie de la santé médicale ou vétérinaire, faciliterait la pénétration des connaissances opérationnelles dans les situations inédites de mise en place d'une gestion sanitaire de la flore ou de la faune sauvage. Dans notre domaine, comme dans beaucoup d'autres, les lanceurs d'alerte (cf. verbatim d'un ancien adjoint du DGAI) peinent à être écoutés...

Le rapport du GEPP s'est en particulier focalisé sur les « REX » *i.e.* retours d'expérience, (chapitre 4.2, page 93 et suivantes), pour évaluer l'efficacité ou les conséquences indésirables d'une action. L'intérêt des REX pour une administration est de formaliser la mémoire d'une action en un

¹⁸ Même si pour l'ambroisie, les associations de personnes allergiques, dénoncent un manque de prise en compte de leurs propositions.

¹⁹ Gauthier-Clerc M. & Thomas F. coordinateurs, 2010, *Ecologie de la santé et biodiversité*, De Boeck, Bruxelles, 538 P. – Vittecoq M. *et al.* Coordinateurs, 2015, *Les maladies infectieuses*, De Boeck Solal, Bruxelles, 361 P. – Blanc S. *et al.* Coordinateurs, 2017, *Ecologie de la santé*, Cherche midi, CNRS, Paris, 191 P.

seul récit, dont l'archive peut être consultée si un événement analogue se produit à nouveau ; ils constituent une jurisprudence des pratiques opérationnelles. Le rapport GEPP les juge utiles pour l'usage interne des services, mais risqués lors de confrontations inter-services. Le moins qu'on puisse en dire c'est que pour utiles qu'ils soient, les REX ne sont pas apparus, après analyse, comme un instrument particulièrement performant de l'évitement des crises.

Ces crises soulignent donc la nécessité d'une part de renforcer les modalités de collaboration entre les services de l'Etat, entre l'Etat, les professionnels et les citoyens experts, et de permettre l'accès aux connaissances en écologie de la santé à tous les niveaux d'application politiques et sociaux : de la santé, l'élevage, les loisirs et le tourisme, ou simplement de la vie quotidienne, à commencer par un programme spécifique dans l'enseignement secondaire agricoles ?...

Intérêt des normes et des instruments juridiques comme référentiel pour la gestion sanitaire de la flore et de la faune sauvage

Certaines lacunes juridiques ont été soulignées dans le rapport du GEPP. Il conviendrait de lever l'ambiguïté du statut juridique des animaux (et plantes) sauvages qui restent *res nullius* (bien de personne). Dans les situations de nuisibilité (pas seulement sanitaires) le statut de *res propria*, bien de l'Etat, conviendrait mieux à la prise en charge des mesures de limitations des conséquences indésirables de la cohabitation avec la faune ou la flore sauvage. Il est difficile d'avoir une vision prospective du financement de la gestion (en général) de la faune sauvage, lorsque celle-ci n'est pas définie juridiquement dans sa totalité (espèces n'étant ni nuisibles, ni gibier, ni protégées ?).

Le code de l'environnement ne fait en particulier pas écho au code rural, en ce qui concerne la gestion sanitaire de la flore et de la faune, ni au niveau national, ni dans le cadre juridique européen. La loi européenne de santé animale, qui entrera en pleine application en 2020, mentionne à plusieurs reprises la faune sauvage avec une définition plus simple que celle de l'OIE : la Loi européenne distingue animaux « gardés » et animaux « non gardés ». La récente loi d'orientation agricole et la toute nouvelle loi relative à la préservation de la biodiversité apportent des avancées en matière de gestion sanitaire de la faune et *a minima* de la flore, sauvages. Mais leur cohérence sur l'aspect spécifique de la prévention et de la gestion de la santé et sur celui de la conservation de la biodiversité ne semble pas avoir fait l'objet d'une attention particulière. Des lignes directrices, à l'attention des décideurs et de l'autorité de l'Etat²⁰ pourraient à bon escient être établies afin d'encadrer la mise en place de mesures de contrôle qui, à tout le moins, devraient être érigées en proportion du risque réel pour la santé humaine, la santé animale et prendre en compte la santé des écosystèmes voire l'économie des filières ou des territoires.

Nous avons mentionné dans le paragraphe précédant l'intérêt d'instances de coordination entre services et parties prenantes. La réglementation actuelle en a prévu plusieurs, dont l'intérêt pour la gestion des crises qui nous occupent, mérite d'être souligné²¹. En appui de cette remarque, soulignons qu'un intervenant qualifié du ministère en charge de l'environnement, admettait dans

²⁰ Voire de ses plus hautes autorités, leurs interventions dans le domaine étudié ayant été mentionnées par des témoins comme ayant pu aggraver la situation de crise.

²¹ Ces instances sont pour certaines très récentes, la mise en place des nouvelles règles d'application des politiques publiques, décentralisées, se faisant avec prudence voire timidité dans certaines régions, on peut comprendre que ces organismes de concertation n'aient pas atteint un degré de maturité opérationnelle suffisant.

son entretien (par provocation ?) ne pas connaître l'existence des CROPSAV (Conseil régional d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale).

Les Orientations Régionales de Gestion de la Faune et de ses Habitats (ORGFH) ont été également mentionnées dans les entretiens (cf. pages 19 et 20 du rapport du GEPP), mais ces dispositifs semblent pour le moment jouer un rôle limité pour prévenir des dérapages en matière de gestion sanitaire de la faune sauvage.

Le manque de reconnaissance dans l'expertise en écologie de la santé peut également constituer un obstacle à la saisine par ces instances régionales de problématiques sanitaires, faute d'experts régionaux reconnus²² et en nombre suffisant...

Les OVS (Organisation à Vocation Sanitaire, notamment les GDS, pour la santé animale, et les FREDON pour la santé végétale) relèvent de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (13 octobre 2014). Autant les témoignages montrent que les FREDONS prennent en charge, même avec difficulté, la double problématique de l'ambroisie (espèce végétale indésirable pour la culture et pollen allergisant) autant les GDS n'adoptent pas une politique constante dans le domaine. Si le GDS Côte d'Or joue un rôle actif dans l'encadrement de l'élevage pour lutter contre la tuberculose bovine, des représentants du GDS de Haute Savoie interrogés par nos enquêteurs, ne revendiquent aucun rôle dans la lutte contre l'infection brucellique des bouquetins, même préventive.

Ironiquement, les deux OVS sont reconnues par la même direction du ministère chargé de l'agriculture. Des personnes interrogées, appartenant à cette direction, évoquent bien dans leurs témoignages le rôle des GDS (Brucellose, H5N1), mais aucune ne mentionne les FREDON dans le cadre de la lutte contre l'ambroisie²³. Il y a donc ici matière à s'interroger sur la coordination entre ministères et OVS dans le domaine de la santé publique, et de la façon dont les ministères établissent les priorités de prévention sanitaire. La répartition des responsabilités de prévention et de lutte contre des dangers sanitaires émanant de la flore et de la faune sauvage, pourrait être repensée dans le contexte particulier du sujet de ce rapport, quitte à envisager une formation aux compétences requises du personnel des OVS, et autres membres d'instances de concertations, pour assumer une responsabilité locale ou régionale, qui pourrait être plus opérationnelle en étant proche du terrain de conflit.

La gouvernance sanitaire en situation de péril

Dans notre enquête les divergences d'intérêt ou de points de vue apparaissent essentielles à la constitution de camps opposés, qui s'affrontent publiquement pour compliquer les situations sanitaires critiques impliquant la flore et la faune sauvage. Le recours à un arbitrage indépendant des pressions de chaque camp s'avère indispensable, mais les divers retours d'expérience, mentionnés dans cette enquête, indiquent que les pratiques d'arbitrage pourraient être améliorées, quand bien même les plus hautes autorités s'y impliquent. Le rapport GEPP développe un argumentaire en

²² S'agissant néanmoins du Bargy, on pourrait aussi arguer que les experts locaux pouvaient se trouver facilement mais que leur expertise n'était pas reconnue, dès lors que l'avis donné ne coïncidait pas avec l'avis du camp opposé !

²³ Cela a toutefois pu nous échapper compte tenu du faible nombre d'entretiens consacrés à l'ambroisie.

faveur d'une médiation environnementale qui a fait, notamment dans l'UE, ses preuves (paragraphe 6.4.2 pages 122 et suivantes).

La médiation environnementale se déroule en cours de conflit, et doit être considérée comme un outil de gestion mais pas forcément de résolution du conflit. Il a été constaté que des arbitrages entre les parties peuvent être réussis même si des désaccords de fond persistent. On peut ainsi rapprocher le cadre de la médiation, de celui de la sociologie de l'action organisée qui privilégie le compromis et l'oppose à l'idéologie du consensus. La médiation se présente comme un outil complémentaire aux modes de décisions conventionnels. Il est important de noter que dans les pays européens où la médiation est utilisée²⁴ (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Suisse) le « décideur politique » légitime le processus de médiation environnementale, celle-ci préparant la décision politique mais ne la remplace aucunement, levant ainsi l'opposition entre démocratie représentative et démocratie participative.

Le médiateur et le décideur politiques doivent toutefois admettre qu'en situation d'incertitude sur les connaissances opérationnelles, les experts peuvent être dans l'incapacité de proposer une solution efficace et satisfaisante, du moins dans l'urgence.

En dépit du petit nombre d'interviews de représentants des associations, voire de la société civile en général dans notre enquête, il apparaît qu'une meilleure écoute des attentes du public (des malades en particulier, également des naturalistes) et des propositions techniques émanant d'experts associatifs ou indépendants, éviterait la crispation sur des positions principalement idéologiques, voire dogmatiques dans le cas de Lyme.

Dans son rapport, le GEPP propose de prendre en considération l'avis des « profanes », lorsqu'il donne un éclairage différent de celui de l'administration sur la problématique, car il peut élargir l'éventail des solutions²⁵. Cette solution permettrait la formation de « forums hybrides » afin d'ouvrir les discussions (en ayant recours aux réseaux sociaux en particulier), et de faire des soupçons qui alimentent la polémique, des présomptions qui alimentent le débat...

Avant de terminer cette discussion, il est utile de rappeler que l'étude qui fait l'objet de ce rapport, a été précédée par un projet européen (WildTech) portant sur la surveillance et le contrôle des maladies émergentes de la faune sauvage²⁶. En outre, un rapport d'experts européens indépendant, réunis sous l'égide de l'ASA²⁷ à la demande de la DGAI, a émis des recommandations qui peuvent apparaître pertinentes dans notre contexte. Selon ce rapport, une évaluation complète des risques (sanitaires, sociaux et environnementaux) devrait être conduite avant que les décisions de gestion sanitaires ne soient prises. Ce groupe d'experts a recommandé fortement qu'une communication active soit assurée sur l'évaluation des risques et que la « proportionnalité » des

24 Dziejicki J-M., « La gestion des conflits d'aménagement entre participation du public et médiation », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 23, n°1, 2003, pp. 635-646.

25 Ce que défendent M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe dans *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

26 On peut trouver et télécharger sur le réseau social « ResearchGate » au nom du premier auteur, les rapports du groupe de travail qu'il animait.

27 « Surveiller et protéger la santé de la faune sauvage d'Europe » cf. <http://asa-spv.asso.fr/> (rubrique santé animale) le rapport en français peut être téléchargé à l'adresse suivante : <https://www.dropbox.com/s/2qm1qjku1m4qisr/RapportSAS2015fr.pdf?dl=0>

mesures de contrôle, au regard notamment de l'appréciation du danger pour la santé publique, en fonction des enjeux économiques, soit prise en compte.

De façon pragmatique, le groupe ASA a proposé l'examen, préalable à toute décision de gestion, de l'éventail des mesures envisageables, en priorisant les mesures qui limitent la transmission à l'homme, puis aux animaux domestiques, puis affectent la persistance et la propagation dans l'environnement naturel et, enfin, dans la population hôte de persistance (la faune, voire par extension la flore). Ces options sont détaillées dans le rapport ASA (lien en annexe) qui préconise que les options envisageables soient présentées aux décideurs dans un ordre approprié (priorité et faisabilité), en ce qui concerne la protection des espèces victimes, l'acceptabilité sociale, et la cascade de conséquences écologiques attendues ou imprévues.

Liste commentée de suggestions pratiques pour améliorer la gestion sanitaire de la flore et faune sauvage

Pour préciser les commentaires qui apparaissent à la fin des chapitres ci-dessus, nous listons ici quelques suggestions pratiques afin d'améliorer la gestion sanitaire de la flore et de la faune sauvage.

Mesures ponctuelles

- Mettre en place une reconnaissance académique (institutionnelle) d'une compétence en écologie de la santé (humaine et/ou animale) sous forme d'une validation de compétences par un diplôme de spécialité.
- Formation et éducation : un effort soutenu d'éducation à l'écologie de la santé devrait être organisé et planifié afin d'inclure une formation à l'écologie de la transmission des maladies, dans les filières secondaires (lycées agricoles), universitaires (médecins, vétérinaires, agronomes), et les écoles d'application des ministères concernés (santé, agriculture, forêt, administration). Dans ce dernier domaine, une harmonisation des cursus serait indispensable. Une documentation spécifique sur les dangers sanitaires de la flore et de la faune sauvage devrait être publiée et tenue à jour dans un but de formation initiale et continue.
- Les agences et organismes d'analyse des risques sanitaires doivent renforcer l'évaluation du risque écologique, social et économique dans leur démarche. La réduction du risque doit également faire l'objet d'une évaluation des mesures de gestion dans ces mêmes domaines.

Plan interministériel et générique d'action lors de l'intrusion d'une maladie humaine en rapport avec la flore ou la faune sauvage

Le déroulement de la prise en charge et de la mise en place des actions, suivant la notification officielle d'un foyer (voire d'un seul cas) de maladie possiblement lié à une source sauvage, pourrait être décrit dans **des lignes directrices** permettant de guider l'action des services de l'Etat.

Elles pourraient s'inspirer des remarques suivantes :

Le plan pourrait être élaboré par un groupe de travail *ad hoc* constitué d'experts désignés par les trois ministères chargés de la santé, de l'agriculture et de l'environnement (en comparaison avec les plans ORSEC ou POLMAR, d'autres ministères pourraient également être associés, l'intérieur et la défense notamment) ou reconnus pour leur compétence dans ce domaine, notamment par leur expérience, leurs travaux ou publications scientifiques.

Voici les points à mettre au programme du groupe de travail chargé d'élaborer ces lignes directrices :

a) Le plan devrait inclure un préalable sur la définition d'un phénomène de santé de la flore ou de la faune sauvage pouvant impacter la santé publique, en termes d'évaluation du risque et de priorisation des dangers.

b) Le plan pourrait proposer des améliorations au fonctionnement des organismes et instances consultatives déjà existantes en matière de santé humaine, animale et végétale (OVS, CNOPSAV, CROPSAV, etc.), de façon à y inclure les événements de santé prenant source dans la flore et la faune sauvage. Le cas échéant, le plan pourrait prévoir une instance spécifique, notamment chargée de la veille et de la vigilance sanitaires, qui aurait en charge de repérer les événements nationaux ou internationaux, pouvant constituer des menaces pour la santé de la population, prenant leur source dans la flore ou la faune sauvage et de donner l'alerte aux agences ou organismes d'analyse des risques (y compris l'OMS, OIE, PROMED et l'UE).

c) Le plan pourrait renforcer les dispositions déjà existantes de collaboration des services sous la tutelle du préfet et les adapter aux contraintes spécifiques de la flore et de la faune sauvage (connaissance des populations sources en particulier). Il devrait notamment encadrer la désignation de personnes ressources locales ou régionales, capables d'apporter une connaissance écologique des animaux ou plantes sources du phénomène de santé.

d) Dans le domaine de la surveillance, le plan prévoirait d'établir une connexion entre les divers observatoires de la flore et de la faune, et les systèmes de surveillance épidémiologiques.

e) Si des mesures doivent être prises pour réduire les risques d'infection, infestation ou contamination de l'homme ou des animaux et plantes domestiques, le plan devrait prévoir une démarche type, permettant d'analyser la faisabilité des opérations et leur efficacité probable, ainsi que les conséquences écologiques de ces mesures. L'évaluation des mesures de gestion devrait inclure un volet économique et un volet sociologique. Les mesures de contrôle, en particulier si elles sont invasives pour la flore ou la faune, ne devraient être envisagées qu'en dernier ressort, après avoir examiné la faisabilité et l'efficacité des mesures visant d'abord la protection des populations humaines ou celle des animaux domestiques de production ou de compagnie.

f) Lorsque des animaux domestiques de production ou de compagnie (ou des plantes cultivées) constituent des relais de transmission de maladie à l'homme, les mesures d'aide aux propriétaires ou ayant-droits devrait faire l'objet d'une concertation très en amont de la mise en place des mesures de contrôle. Le cas échéant, la difficulté de protéger les cheptels d'une contamination par la faune sauvage qui feraient perdre à la production sa rentabilité devraient être clairement définies, afin d'élaborer des stratégies de remplacement. Ces mesures pourraient, dans cette hypothèse, être transitoires.

g) Si des mesures sont prises, en dernier ressort, qui nécessitent l'abattage d'animaux sauvages (ou l'arrachage de plantes ou leur traitement par des herbicides), le plan devrait rendre obligatoire l'analyse microbiologique (ou autre, notamment toxicologique) de tous les animaux abattus ; les résultats devraient rapidement être rendus publics. De façon générale, les données de surveillance sanitaire de la faune, voire de la flore (excluant les enquêtes scientifiques ponctuelles) devraient également être disponibles, de façon à en permettre l'analyse par toute personne ou organisme s'estimant compétent pour le faire.

h) Plus spécifiquement, le rôle des OVS devrait être renforcé dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les dangers sanitaires émanant de la flore et de la faune sauvage.

i) Le rôle des sociétés savantes naturalistes devrait être renforcé et reconnu au même titre que celui des organismes chargés de la surveillance gestion des espèces sauvages gibiers, indésirables ou protégées.

j) En matière de communication, chaque ministère a produit des procédures visant à conforter et rendre obligatoire une communication, en attribuant à chaque échelon administratif un rôle et en décrivant les liens entre ces échelons. Voir notamment les instructions respectives du Ministère en charge de la Santé, de l'Agriculture, et de l'Environnement :

DGS/DUS/SGMAS/2014/153 du 15 mai 2014 relative à la préparation du système de santé à la gestion des situations sanitaires exceptionnelles ; – - Note de service DGAL/SDSPA/2006-8117 du 15 mai 2006 relative aux plans d'urgence contre les épizooties majeures : missions des services de l'Etat ; – - instruction du gouvernement du 22 août 2014 relative au rôle des DirM, DM, DrEAL, DriEA, DriEE, DriHL, DEAL, Dir dans la prévention des crises et la gestion des situations d'urgence et de post-crise dans les domaines de compétence du MEEM et du MLHD. Il y aurait donc lieu de mettre à jour ces instructions pour les adapter à l'expérience acquise lors de récents événements sanitaires, notamment ceux cités dans ce rapport.

V. Conclusion : en route pour une démocratie sanitaire de la faune et flore sauvages ?

Le sujet des crises sanitaires impliquant la flore et la faune sauvage est à replacer dans le contexte général de la société du risque, et de l'appréciation des dangers environnementaux plus particulièrement. L'évolution des modes de pensée, la perception des conséquences des changements écologiques « globaux » conduisent à mettre en balance la lutte contre les maladies humaines ou des animaux domestiques, portées ou transmises par la flore ou la faune sauvage, avec la préservation de la biodiversité. La problématique traitée dans ce rapport se situe donc bien dans le cadre de la nécessaire transition écologique et en illustre simplement un aspect particulier.

La grande diversité des aspects analysés par le travail du GEST et du GEPP (ENSV VetAgro Sup / Master PAGERS) rend difficile le résumé de la façon dont les jeux d'acteurs impliqués dans la gestion sanitaire favorise ou au contraire réduit, la probabilité de montée en crise et les dysfonctionnements inhérents. Toutefois l'incertitude, qui règne dans l'analyse des risques,

conditionne fortement les dérives, qui maximisent la probabilité de survenue d'événements pourtant peu probables tels que des épidémies dans les populations humaines. Jamais probablement, aucune société humaine n'a été aussi bien préparée à faire face à ces événements s'ils surviennent dans un pays riche. Les arbitrages mal conduits²⁸, reposant sur une analyse partielle des situations, ne prenant pas (ou mal) en compte les conséquences sociologiques ou économiques de la propagation d'agents pathogènes, et aboutissent à la constitution de camps aux positions inconciliables. Les mesures préventives ou curatives limitent certaines libertés : il y a une police sanitaire comme il y a une police des mœurs ! La mise en place de ces mesures dans un contexte de contrainte s'inscrit bien dans la définition de Michel Foucault du concept de « biopolitique », originellement positionné dans un contexte de santé humaine, mais transposable dans sa dimension sociale et politique au contexte animal. La plupart des crises du type étudié aboutissent à des mesures coercitives, que chacun voudrait voir appliquer aux autres (*not in my backyard*²⁹!), le jeu politique pouvant tirer parti de ces conflits pour renforcer son emprise sur certains groupes de citoyens.

Ainsi l'évaluation prudente des menaces sanitaires, la communication large sur les enjeux (car la lutte ou la prévention ont des conséquences indésirables), la concertation entre services de l'Etat et le recours à une science collaborative, ouvrent la voie à une nouvelle forme de démocratie, s'appliquant au domaine sanitaire, moins dogmatique et s'appuyant sur la responsabilité individuelle et collective des citoyens. Cette approche reconnaissant l'importance de la diversité, tant sociale que biologique, constitue une avancée courageuse dans la lutte pour la santé pour tous et partout.

²⁸ La question n'est pas de trouver un responsable (la tique, le bouquetin, le préfet, l'envahisseur ou le migrateur, etc.) mais de relever des erreurs, voire des fautes, des incidents dont la combinaison aboutit aux difficultés de gestion de la crise.

²⁹ Référence à un concept américain et à des études mentionnées dans le GEPP qui soulignent le refus des citoyens d'accepter des restrictions à leur droit d'agir traditionnel.

Liste des annexes

Annexe I : Faune et flore sauvage : définitions et représentations

Annexe II : Terrains, protocole d'enquête et méthodes

Annexe III : Tableau II. Résumé des caractéristiques résultant des interviews prises en compte pour la synthèse finale.

Annexe IV : Figure. *Analyse typologique et synthèse des résultats d'enquête*

Annexe V : Liste des documents complémentaires ; Les rapports 1 (GEST) et 2 (GEPP) et le rapport ASA.

Faune et flore sauvage : définitions et représentations

L'objet de notre étude était la flore et la faune sauvage dont nous avons voulu en définir la *nature* préalablement aux entretiens avec les parties prenantes.

1- Faune sauvage : définition du Code Terrestre de l'OIE

Selon le code terrestre de l'OIE, un animal « désigne un mammifère, un reptile, un oiseau ou une abeille ». Cet animal peut être un « **Animal sauvage** », ce qui désigne un animal dont le phénotype n'a été modifié par aucune sélection artificielle et qui vit indépendamment de toute surveillance ou de tout contrôle direct par l'homme.

- *Tableau I: les différentes catégories d'animaux selon le code de l'OIE*

		Degré de restriction	
		<i>Sous contrôle permanent</i>	<i>Libre de se déplacer</i>
Degré de sélection	<i>Sélection par l'élevage</i>	Animal domestique	Animal feral
	<i>Evolution naturelle</i>	Animal sauvage captif (dans un zoo ou NAC)	Animal sauvage en liberté

C'est cette définition que nous avons retenue.

2- Extension à la flore sauvage

Notre lettre de commande mentionnait explicitement la nécessité d'inclure au moins un exemple relatif à la flore sauvage. Par souci de cohérence, nous avons considéré le degré de sélection par l'homme, et le contrôle par l'homme de sa répartition pour définir la flore sauvage. Ce critère permet de distinguer la flore agricole cultivée, la flore sélectionnée dont la dissémination a échappé au contrôle de l'homme, la flore non sélectionnée cultivée en serre ou en jardin, et enfin **la flore non sélectionnée non cultivée**, soit la flore sauvage.

3- Définition du droit français « *res nullius* »

Les animaux domestiques sont listés dans l'arrêté ministériel du 11 juin 2006. L'article R 411-5 du Code de l'environnement, considère « comme espèces animales non domestiques, celles qui n'ont pas subi de modification par sélection de la part de l'homme »³⁰. Le droit civil français leur attribue

³⁰ Article R 411-5 du Code de l'environnement.

un statut particulier de bien sans maître : *res nullius*³¹ considéré comme un bien commun, n'appartenant à personne. Des groupes militants se sont positionnés comme des acteurs centraux pour défendre les intérêts du *res nullius*, les associations de protections de la nature (APN). Mais dans le contexte particulier des conflits d'usage de la faune sauvage, la défense d'intérêts est accaparée par d'autres catégories d'acteurs : les chasseurs, les éleveurs, les agriculteurs, les producteurs de denrées alimentaires, y compris les industriels. Tous ces acteurs ont des intérêts divergents, notamment économiques.

En droit français, la notion de propriété (qui ne recoupe que partiellement la notion de l'OIE de supervision ou de contrôle par l'homme) s'ajoute à la notion de sélection par l'homme. Récemment l'animal domestique a été considéré comme « sensible » par le Code rural et de la pêche maritime³² et par le Code civil, ce qui le distingue des *meubles inanimés*, et confère une obligation de sauvegarde à son propriétaire. Ce statut n'a pas été reconnu aux animaux sauvages en liberté. Néanmoins, il est possible de distinguer différentes qualifications associées aux espèces sauvages et ainsi différents niveaux de protection. Ces qualifications ont été présentées dans le rapport GEPP (rapport n°2, page 100, résumé dans un tableau).

4- Importances des représentations symboliques dans notre problématique

L'analyse et la gestion des situations sanitaires qui sont au cœur de notre sujet d'étude impliquent des acteurs dont la plupart n'ont pas de compétences anthropologiques. On peut donc se demander si la représentation symbolique des espèces sauvages n'influence pas de façon inconsciente la perception des situations et les solutions à mettre en œuvre ? Dans un cadre plus large, la pensée anthropologique inspirée par Levi Strauss a largement permis de fragiliser les certitudes sur la supériorité humaine sur les autres vivants. L'ancrage de la dualité « nature culture » dans les sociétés occidentales est particulièrement bien documenté par les travaux de Philippe Descola. L'ouvrage de Frédéric Keck, *Un monde grippé*³³, se trouve au cœur de notre sujet d'étude. Ce sujet est abordé de façon très convaincante dans le rapport du GEPP dans le chapitre 3 pages 84 et suivantes : selon le GEPP, le statut sauvage, conféré aux plantes et animaux inducteurs de maladies, relève de deux qualificatifs qui en font la spécificité : la liberté³⁴ et la férocité ; à ces caractéristiques « primaires » de la qualification de sauvage, s'ajoute le notion de désirabilité qui sépare en deux entités quasiment opposées, les animaux qu'on désire et ceux qui sont indésirables (inutiles, envahissants, malfaisants, nuisibles...). Le sort réservé aux seconds n'est guère enviable s'ils sont comme l'âne de La Fontaine accusés d'apporter la peste. Le cygne, nous dit un des interviewés est forcément innocent et le corbeau, forcément coupable, le canard lui est « vilain »... A cet égard, les espèces dites invasives, qualificatif péjoratif par nature, souffrent d'un statut qui relève selon Jacques Tassin³⁵ de la subjectivité et de l'émotion. Ainsi protéger ces espèces indésirables est une

31 En latin désigne « une chose sans maître », autrement dit, qui n'a pas de propriétaire. Article L214-1 du Code de rural et de la pêche maritime.

³³ Flammarion, 2010, 350 p.

³⁴ Liberté qui ne s'accommode pas de l'emprise de l'homme et de ses brigades de garde faune, garde chasse et autres gardes moniteurs, notamment chargés de la surveillance sanitaire des animaux « emprisonnés » dans leurs « réserve »... N'en déplaise au GEPP, les bouquetins du Bargy appartiennent à une population qui occupe le massif du Bargy qui n'est ni une réserve, ni un parc national et de ce fait, ne faisait l'objet d'aucune surveillance sanitaire, que ce soit de la part de l'ONCFS, d'une fédération de chasseur ou d'un organisme de conservation de la faune au moment de la découverte de l'infection brucellique.

³⁵ « La grande invasion » éd. Odile Jacob, 210 p. cf. son interview sur le blog « passeur de sciences » en 2014 <http://passeurdsciences.blog.lemonde.fr/2014/02/16/qui-a-peur-des-especes-invasives/>

transgression, une affirmation de la contestation par ceux qui pratiquent cette protection de l'organisation de la société (chiens et chats errants perçus comme des métaphores de la mise au ban de la société ou premiers révélateurs de la nécessité de protéger les ... éléphants au Tchad³⁶ !).

5- Relation avec la prévention des maladies d'origine animale

Lorsque survient une maladie réglementée, les conséquences des mesures de lutte peuvent différer selon le positionnement des acteurs dans la défense de leurs intérêts et de ceux des animaux. La protection des personnes contre l'exposition aux dangers sanitaires provenant de végétaux ou d'animaux sauvages repose sur la connaissance des plantes ou animaux « sources » et sur le mode de propagation. L'essentiel des connaissances dans ce domaine porte sur des plantes ou animaux ayant déjà un statut, soit qu'ils soient gibiers, protégés, envahissants ou nuisibles (indésirables). Mais la connaissance sur les maladies humaines émergentes montre que cette classification utilitaire ne recouvre pas toutes les catégories d'animaux « source » : les insectivores, ou certains rongeurs, les oiseaux commensaux des habitations, les amphibiens et reptiles (pour ne citer que les vertébrés et seulement les maladies de l'homme) peuvent jouer un rôle épidémiologique que la réglementation existante n'envisage guère, ni sur le plan de la connaissance, de la surveillance ou de la gestion sanitaire proprement dite (prévention et lutte).

Or, il existe un flou juridique sur le statut des espèces sauvages non protégées, non chassables, ou non envahissantes. Elles ne possèdent pas la protection prévue par le *Code pénal*³⁷ qui est réservée aux animaux « appropriés ». Pour les espèces sauvages qui présentent un intérêt patrimonial, le *Code de l'environnement* (article L. 411-1) liste les interdictions d'utilisations d'espèces protégées. La notion « d'utilisation » n'inclut pas le droit de détruire à titre prophylactique les espèces classées comme « menacées ou protégées ». La destruction d'individus de telles populations nécessite une dérogation ministérielle ou préfectorale, la consultation du CNPN et la consultation du public.

Il existe donc des textes réglementaires permettant de gérer la faune et flore sauvages, mais les textes ne mentionnent pas de façon explicite les mesures de gestion sanitaire qui pourraient viser la faune et flore sauvages comme cela est le cas des espèces domestiques (dangers sanitaires).

Les risques sanitaires, la faune et la flore sauvage

Le risque de voir apparaître et se propager dans la population (humaine) une maladie est au centre de notre intérêt pour la flore et la faune sauvage. La maladie est, dans ce cadre, une notion objective et quantifiable relative à des troubles de la santé affectant des professionnels, des consommateurs ou le public en général. Ces troubles entraînent des souffrances physiques et morales, des incapacités fonctionnelles ayant des conséquences économiques pour l'individu et la société.

Le risque, dans sa définition épidémiologique, est la probabilité de voir apparaître la maladie dont nous parlons, en l'occurrence donc une zoonose, une maladie émergente infectieuse ou une

³⁶ Romain Gary « les racines du ciel » Gallimard, 1956.

³⁷ Article 521-1 du Code pénal.

allergie. La notion de risque et son intérêt pour nous est abordée principalement dans le rapport du GEPP à trois reprises : dans le chapitre 2.1 (gestion des risques), dans le chapitre 5.2 (le risque zéro) et dans le chapitre 6.3.1 (séparation de l'analyse et de la gestion). Au-delà des définitions normatives qui codifient la conduite et l'utilisation de l'analyse de risque, les limites du concept revêtent dans notre cadre une importance particulière ; l'analyse du risque « scientifique », telle qu'elle est codifiée se heurte selon Bernard Chevassus-au-Louis, à des attributs qualitatifs du risque déterminé par le citoyen en dehors de l'objectivité scientifique³⁸ : le risque est-il assumé ? Connu ? Les effets de ce risque sont-ils immédiats ou différés ? Sévères pour l'individu ? Son potentiel est-il catastrophique ? Est-il certain ou maîtrisable ? Enfin, présente-t-il un caractère juste ou injuste ?

L'incertitude, en particulier, qui prévaut dans l'estimation des probabilités de survenue du danger et dans l'appréciation de la gravité de ses conséquences, exerce une influence déterminante sur l'acceptabilité de la menace des personnes exposées. De ce point de vue, l'évaluation du risque ne peut se limiter à l'approche strictement épidémiologique (le risque scientifique) mais devrait inclure une dimension sociologique :

« D'un point de vue sociologique, un risque n'existe pas en soi : il n'a de sens qu'en tant que phénomène social et problème public »³⁹

En France, l'analyse du risque sanitaire est désormais à la charge d'une seule agence, que le risque affecte la santé humaine ou animale, l'Anses. La perception des risques, l'analyse sociologique ou économique des situations à risque n'entre pas dans le champ de ses compétences ; Le rôle de l'Anses est évidemment particulièrement crucial lorsqu'un problème sanitaire n'entre pas dans un cadre prédéfini, celui d'un danger sanitaire identifié et dont la gestion est réglementée. Le GEPP développe la relation entre les avis de l'Anses, leur interprétation par les parties-prenantes et leur utilisation par les décideurs. L'incertitude sur les évaluations, combinée à l'urgence réelle ou provoquée artificiellement, peuvent créer des conditions explosives servant de comburant à l'explosion d'une crise sanitaire.

Crise sanitaire : retour chronologique et proposition de définition

La confrontation de différents intérêts contradictoires résultant des problématiques sanitaires visée par notre rapport conduit à des conflits pouvant mener à une situation de crise. Trois aspects majeurs : santé humaine, agriculture, environnement peuvent entrer en conflit et rendent difficile la hiérarchisation des priorités ; c'est cette difficulté qui peut être à l'origine de la mutation d'une situation d'alerte sanitaire en situation de crises.

Nous avons tenté de définir une crise sanitaire à l'aide de ressources bibliographiques⁴⁰ et d'entretiens. Un certain nombre de critères caractérisant des crises ont été proposés par le GT puis par nos interlocuteurs.

³⁸ Chevassus-au-Louis B., « L'expert, le décideur et le citoyen », *L'analyse des risques*, Versailles Cedex, Quæ, « Sciences en questions », 2007, pp. 9-67.

³⁹ Borraz O., Gilbert C., Joly P.-B., *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, Cahiers du GIS, Risques Collectifs et Situations de Crise n°3, Grenoble, CNRS-Maison des sciences de l'homme-Alpes, pp. 175-223, 2005.

Finalement, nous avons considéré qu'une « crise est un événement sanitaire dont la gravité a été estimée suffisante, à tort ou à raison, pour entraîner une gestion par les services publics, et cette gestion n'a pas été considérée par une ou plusieurs des parties prenantes comme satisfaisante ou assez rapide, soulevant des conflits ou des inquiétudes. » Ces conflits et inquiétudes se manifestent de façons variées, par exemple sous forme polémique d'une médiatisation, de débats d'acteurs, de manifestations de parties prenantes...

Les situations impliquant la transmission d'une maladie à l'homme ou aux animaux domestiques, par la flore et la faune sauvage et les crises correspondantes survenues en France ont été recherchées, listées et présentées de façon résumée dans le rapport GEST (rapport n°1) par ordre chronologique ; vingt-cinq d'entre elles ont été retenues en commençant par l'introduction de la myxomatose sur des lapins en 1952.

Dans son introduction, le rapport GEPP, n°2 aborde en détail le déroulement en quatre étapes d'une crise politique (*op.cit.* « *La dynamique sociale de constitution d'un problème public* » page 22 et suivantes) ; cette analyse préalable de la construction d'une crise publique a directement orienté la recherche de critères d'analyse des exemples choisis dans notre enquête.

Quatre « crises sanitaires » ont ensuite été retenues avec l'aide des participants au GT du 3 novembre 2016 : l'épizootie d'influenza aviaire de 2006-2007 due au virus H5N1 HP, la brucellose (*Brucella melitensis*) affectant des bouquetins (*Capra ibex*) du massif du Bargy, la prise en charge en France des cas humains de maladie de Lyme ainsi enfin que l'allergie à l'ambrosie à feuille d'Armoise (*Ambrosia artemisiifolia*), cette dernière documentant le volet végétal. L'intérêt exemplaire de ce choix a été présenté au début de chaque paragraphe les décrivant dans le rapport n°1.

⁴⁰ Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., *Agir dans un monde incertain, Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001 et entretiens avec Jean-François Guegan, (Ecologiste de la santé, IRD) et le Dr Christine Ortmans (DGS) que nous remercions.

Terrains, protocole d'enquête et méthodes

La méthodologie d'étude que nous avons retenue repose principalement sur l'analyse documentaire et la conduite d'une série d'entretiens semi-directifs avec des acteurs aux positionnements multiples et chaque fois attachés à l'une des crises étudiées.

La consultation de documents scientifiques, articles de presse, de documents produits par les groupes d'intérêt, la littérature grise sur le sujet et des avis scientifiques (rapport GEST, débats au sein de l'équipe), ont permis de constituer un corpus documentaire apportant une vue d'ensemble sur les crises politiques, en particuliers les crises sanitaires. Le bilan de ce travail est présenté dans le rapport GEPP n°2, notamment dans son introduction.

Ensuite nous avons établi, pour chaque crise, une cartographie des parties prenantes (Cf. Annexes 3-4-5 du rapport GEPP, n°2). La mise en évidence de leurs rôles et de leurs relations a permis d'identifier les jeux d'acteurs mobilisés à des fins d'analyse afin de réaliser une typologie des différentes crises et de figurer les connexions entre elles en utilisant des critères portant sur l'appropriation (mise à l'agenda), les indicateurs de prévalence et de gravité de la menace, la durée de la crise, et enfin la façon dont les acteurs se sont organisés pour coopérer et apporter des remèdes et des réponses au malaise ou à la souffrance des personnes impliquées (malades, victimes réelles ou potentielles d'une pathologie occasionnée par un contact direct ou indirect avec un animal ou une plante sauvage.)

Organisation et déroulement des entretiens

Compte tenu du temps très court disponible pour la réalisation des entretiens dans le cadre du GEPP, le groupe de six étudiants enquêteurs s'est divisé en deux : un premier groupe a enquêté sur la brucellose du Bary et l'allergie à l'ambrosie, le second groupe sur l'influenza et la maladie de Lyme ; toutefois la contrainte du temps limité n'autorisait pas de consacrer autant de temps aux quatre situations, un peu plus de temps a été consacré à la brucellose et à Lyme. Compte tenu du temps imparti, l'objectif était de rencontrer cinq à six acteurs de chaque crise.

Le travail d'interviews a porté sur vingt-deux entretiens, conduits seul ou en binôme, d'une durée moyenne d'une heure. Selon la disponibilité des acteurs et la nôtre, certains entretiens ont dû être menés par *skype* ou par téléphone. Quand cela a été possible, il a cependant été privilégié le face à face afin d'accéder au langage non-verbal. En complément, un autre GEPP a simultanément conduit une autre enquête consacrée à Lyme, une partie des entretiens a pu être utilisée dans l'analyse. Les résultats détaillés de ces enquêtes sont présentés dans le rapport du GEPP.

Exploitation et analyse des entretiens

Première analyse : chaque entretien a fait l'objet d'une fiche de notes dont le fichier texte était partagé sur le « *cloud* » à l'aide d'une application Office 365. Le plan de présentation du rapport n° 2 a été élaboré par l'ensemble des *étudiants* du GEPP, et une tâche d'analyse et de rédaction assignée à chacun. Le document étant lui-même partagé permettant l'appropriation collective du mémoire à mesure de sa rédaction. A tous les stades, les « superviseurs » pouvaient accéder au document et s'assurer de sa conformité au cahier des charges ; la version finale, rendue en juin 2016 a fait l'objet d'une relecture de l'ensemble avant envoi sous la forme d'un rapport d'étape à diffusion restreinte.

Deuxième analyse et synthèse : L'ensemble des notes disponibles (sous formes de fichiers de texte) à la suite des entretiens a ensuite été relue par l'un de nous de façon à achever l'exploitation des informations avec un regard « expert ». Vingt-quatre fiches d'entretiens étaient utilisables, résultant de discussions avec 28 personnes différentes (une personne a été interrogée simultanément sur influenza et ambroisie, quatre entretiens ont eu lieu avec deux personnes répondant sur le même sujet. Par ailleurs, cinq entretiens supplémentaires n'ont pu être ré-analysés, les notes n'étant pas exploitables). Neuf fiches de notes portaient sur la brucellose, sept sur Lyme, trois sur influenza, et trois sur l'ambroisie et une sur influenza et ambroisie.

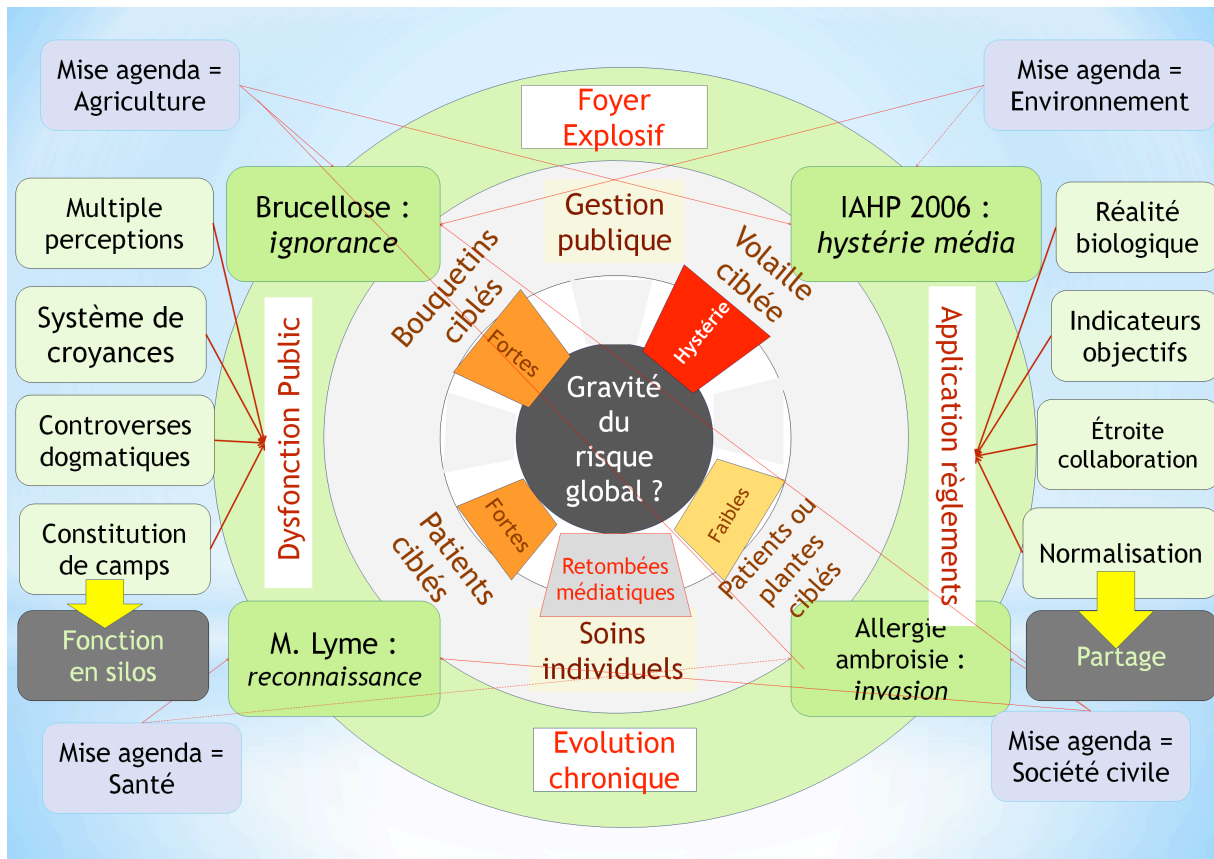
La relecture complète de chaque note a été effectuée aléatoirement, aboutissant à un relevé manuscrit des mots clefs paraissant essentiels pour résumer l'avis de la personne interrogée sur les critères d'analyse préalablement définis (*ut supra*). Ce nouveau jeu de fiches a ensuite été exploité en plaçant des « post-it » sur un tableau de façon à extraire les faits marquants des interviews en essayant de les regrouper et de les relier par des fils de couleur. On a ensuite utilisé le logiciel « mindmeister »⁴¹ afin d'aboutir à une typologie des « *verbatim* » associés à chaque crise-exemple (Figure 1). Pour finir, on a représenté l'ensemble des opinions exprimées centrées sur la question de la « gravité de l'événement » sous forme d'un schéma, présentant des anneaux concentriques. Le premier cercle représentait la médiatisation de l'événement. Le second cercle représentait la cible visée par la gestion de crise (les personnes malades, ou les animaux ou plantes sources de la contamination humaine) et l'échelle spatiale à laquelle cette cible était prise en compte. Enfin le dernier cercle indiquait si l'événement était apparu de façon explosive ou progressive (chronique) et s'il avait conduit, aux dires même des protagonistes interrogés, à une situation restée sous contrôle ou à l'opposé à un dysfonctionnement. L'espace rectangulaire dans lequel étaient inscrits les anneaux concentriques a finalement permis de placer les quatre entités revendiquant une appropriation de la mise à l'agenda (santé, environnement, agriculture et société civile) et un ensemble de critères décrivant l'appropriation des thèmes, leur représentation par les parties prenantes, et le positionnement de ces dernières dans le jeu d'acteurs (Figure).

⁴¹ <https://www.mindmeister.com/#all> en version gratuite de démonstration

Tableau II. Résumé des caractéristiques résultant des interviews prises en compte pour la synthèse finale.

Caractéristique	Ambroisie	BBB (Bargy)	HPAI H5N1 (2006)	Lyme
Nombre d'interviews	3+1/2	9	3+1/2	7
« Mise à l'agenda »	Associations	Agriculture	Santé	Associations et médecins
Gestion publique (ministérielle)	Partielle (observatoire)	Oui	Oui	Oui (plan
Aspect spatial et temporel	Régional/ prolongé (chronique)	Foyer local épizootique (explosif)	Foyer local épizootique (explosif)	National/ prolongé (chronique)
Système de croyances	Non (mais espèce invasive)	OUI : vacciner c'est abdiquer. + Efficacité de l'abattage total	Non (mais contexte pandémique)	OUI : Lyme chronique
Evaluation écologique, sociologique et économique	Modérée	Faible	Sous estimation de l'importance de la biosécurité	Prise en compte de la maladie et peu du malade
Lutte de légitimité	Agriculture/ santé	Agriculture/ Environnement	Santé/ agriculture	Médecins infectiologues/ internistes
Recours aux normes ou aux codes préétablis	Oui (adventice)	Réglementation mal adaptée	Oui (DS de 1 ^{ère} catégorie)	En progrès
Principale cible de la lutte	Arrachage des plantes ; + information du public sur le danger d'exposition	Bouquetins ; Mesures de surveillance des cheptels exposés	Elevage de volaille atteint.	Malade (prise en charge des cas aigus, information).
Appréciation d'ensemble	Moyennement satisfaisant	Pas satisfaisant	Plutôt satisfaisant	Pas satisfaisant pour une partie des personnes exposées

Figure. Analyse typologique et synthèse des résultats d'enquête



Explications dans le texte à partir de la page 9.

Documents complémentaires : Les rapports 1 (GEST) et 2 (GEPP) et rapport ASA

Crises sanitaires impliquant la faune et la flore sauvages, Rapport GEST réalisé sous la direction de Marc Artois (Chargé de mission ENSV) par Cécile BALON et Bérengère REVOLLAL pour le compte du Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la Mer dans le cadre du GT Santé et biodiversité, du PNSE 3, décembre 2016. Rapport disponible sur le site de l'ENSV : <http://www.ensv.fr>

Crises sanitaires affectant la faune et la flore sauvages : quels retours d'expérience pour mieux gérer demain ?, Rapport GEPP réalisé sous la direction de Marc ARTOIS et Sébastien GARDON (chargés de mission à l'ENSV) par Cécile BALON, Alice DELARUE, Marie-Claude LEMAISTRE, Hélène RENAULT, Nathalie RIVEROLA et Hervé SEVESTRE, pour le compte du Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la Mer dans le cadre du GT Santé et biodiversité, du PNSE 3, mars 2017. Rapport disponible sur le site de l'ENSV : <http://www.ensv.fr>

« Surveiller et protéger la santé de la faune sauvage d'Europe » lien : <http://asa-spv.asso.fr/> (rubrique santé animale) le rapport en français peut être téléchargé à l'adresse suivante : <https://www.dropbox.com/s/2qm1qjku1m4qisr/RapportSAS2015fr.pdf?dl=0>