



Institut d'Etudes Politiques de Lyon

VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS).

La politique de lutte contre la leucose bovine enzootique sur l'île de La Réunion : jeux d'acteurs et gouvernance sanitaire

Stage réalisé du 23 avril 2019 au 26 juillet 2019 au service de l'alimentation de la direction de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt de la région La Réunion

Mémoire sous la direction de Muriel Figuié

Jean-François DANGLETERRE

Inspecteur Stagiaire de Santé Publique
Vétérinaire

2018/2019

Table des matières

INTRODUCTION.....	6
1 LA LEUCOSE BOVINE ENZOOTIQUE À LA RÉUNION : QUELQUES ÉLÉMENTS DE CADRAGES.	7
1.1 Approche historique de la lutte contre la LBE à La Réunion	8
1.2 Comment les communautés se sont organisées collectivement pour lutter contre la LBE ?	11
2 ENJEUX ACTUELS	12
2.1 Les filières lait et viande bovines à la Réunion : une structuration originale	12
2.2 Les politiques publiques de lutte contre la leucose bovine remises en cause	13
3 PROBLEMATIQUE	14
4 METHODOLOGIE DE L'ÉTUDE.....	14
4.1 Méthodologie générale.....	14
4.2 Méthodologie de collecte des données.....	15
1 HISTOIRE DE LA LUTTE CONTRE LA LBE À LA RÉUNION.....	20
1.1 Chronologie réglementaire.....	20
1.1.1 L'évolution de l'approche réglementaire dans le temps	20
1.1.2 Les textes en vigueur et leur élaboration actuelle	24
1.2 Chronologie événementielle	25
1.2.1 Le contexte économique et social et le déroulé des événements	26
1.2.2 La scène d'acteurs actuels : genèse de sa mise en place.....	32
2 LES ACTEURS DE LA LUTTE CONTRE LA LBE À LA RÉUNION.....	40
2.1 Présentation des acteurs.....	41
2.1.1 Les acteurs élaborant la lutte contre la LBE : le CROPSAV élargi et la DGAI.....	41
2.1.2 Les acteurs du terrain, bénéficiaires de la lutte contre la LBE : Éleveurs et Vétérinaires Sanitaires ..	45
2.1.3 Les acteurs de la sphère sociale : Associations, Médias et Politiques	48
2.2 Jeux et logiques d'acteurs	50
2.2.1 Approche rationnelle : les SICA et leurs intérêts contradictoires.....	50
2.2.2 Approche sociohistorique : institutions et éleveurs face au contexte	52
2.2.3 L'ADEFAR et l'action collective.....	53
2.3 Les controverses ou de la nécessité de lutter contre la LBE à La Réunion	56
2.3.1 L'impact sanitaire de la LBE sur le cheptel bovin.....	56
2.3.2 La possibilité d'une transmission de la LBE à l'homme	57
3 LA GOUVERNANCE LOCALE.....	60
3.1 Les instruments du plan de lutte contre la LBE	60
3.1.1 La communication	61
3.1.2 La gouvernance locale et le ministère de tutelle.....	63
3.2 La gestion des risques : victimes et responsables	65
3.2.1 Victimes et Responsables.....	65
3.2.2 Le risque Leucose	66
CONCLUSION	68
Perspectives et recommandations	69
Les rapports entre les citoyens et l'État :	69

La mise en débat : la leucose et après ? Si le problème était ailleurs ?	70
La situation insulaire et l'histoire coloniale : « Pas de vagues à La Réunion »	71
TABLE DES ACRONYMES ET ABBREVIATIONS.....	73
SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE	75
TABLE DES FIGURES, TABLEAUX ET ENCADRÉS	78
TABLE DES ANNEXES	79

REMERCIEMENTS

En premier lieu, je tiens à remercier Madame Muriel Figuié, Docteur en sociologie, sociologue au CIRAD et chargée d'enseignement à l'ENSV. Merci à elle d'avoir partagé son savoir en sociologie de la santé animale qui m'a permis de mieux appréhender toutes les composantes de la politique de lutte contre la leucose bovine sur l'île de La Réunion. Je la remercie également pour sa disponibilité tout au long des étapes de ce travail et pour le temps qu'elle a consacré à encadrer ce mémoire.

Je tiens à remercier Monsieur Philippe Simon, directeur de l'alimentation et de l'agriculture de La Réunion et Madame Loïse de Valicourt, cheffe du service de l'alimentation (SALIM) à la Direction de l'alimentation et de l'agriculture de La Réunion qui m'a accueilli dans son service.

Je remercie enfin tous(tes)les enquêté(e)s qui ont accepté de me rencontrer et de répondre à mes questions, malgré le sujet sensible que constitue actuellement cette problématique sur l'île.

INTRODUCTION

En préambule à la présentation des éléments de cadrage l'encadré ci-dessous rappelle le contexte de la mission technique effectuée durant les trois de stage en tant qu'inspecteur stagiaire de santé publique vétérinaire.

Encadré n°1

L'arrêté ministériel du 27 octobre 2017 fixe dans son article 36 les conditions particulières d'application des mesures de prophylaxie de la leucose bovine enzootique (LBE) sur l'île de La Réunion.¹ Un dépistage de la LBE s'applique sur tous les bovins âgés de plus de douze mois à compter du 1^{er} novembre 2017.

La perspective d'avoir accès à des données épidémiologiques exhaustives pour l'année 2018 et la réflexion en cours depuis la mise en place d'un plan global de maîtrise sanitaire bovin (PGMSB) sur le volet leucose bovine ont permis l'installation d'un comité de pilotage leucose (COPIL) lors du Conseil Régional d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale et Végétale (CROPSAV) de novembre 2017.

Le contexte historique et les particularités géographiques du Département et Région d'Outre-Mer (DROM) que constitue La Réunion nécessitent la mise en place d'un plan de lutte spécifique contre la LBE, adapté aux contingences locales.

Tenant compte de la structuration des filières lait et viande et de leurs particularités, un plan dédié à la lutte contre la LBE a été conçu par les services de l'État, les experts scientifiques et les partenaires de la filière.¹ Le plan s'articule autour de deux axes : d'une part assainir les troupeaux laitiers et viande de façon différenciée et progressive, d'autre part mener l'assainissement tout en conservant une capacité de production et donc en maintenant un revenu aux éleveurs qui entrent en plan.

C'est dans ce cadre qu'une mission d'appui technique a été sollicitée par la Direction de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt (DAAF) 974 auprès de l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires (ENSV).

L'objet de cet appui technique résidait dans l'élaboration de notes et documents utilisables dans le cadre d'une présentation publique des mesures de lutte prévue à la fin du mois de mai 2019 en préfecture, ainsi qu'un travail sur les textes réglementaires pour permettre de donner un support légal aux mesures de lutte et enfin l'élaboration d'une convention technique expliquant aux acteurs de terrain les particularités du plan de lutte et détaillant leurs obligations respectives.

1 LA LEUCOSE BOVINE ENZOOTIQUE À LA RÉUNION : QUELQUES ÉLÉMENTS DE CADRAGES.

A l'heure où les sources d'information sont de plus en plus souvent numériques, voici ce que titrait un article de presse en ligne en juillet 2018 : « *Quand la loi n'est pas appliquée partout... Les Antilles françaises souffrent du scandale sanitaire provoqué par l'utilisation d'un pesticide, le chlordécone, un produit interdit partout ailleurs en France. A la Réunion, la leucose bovine fait des ravages dans les élevages... en toute impunité, alors que dans l'Hexagone toutes les bêtes malades sont abattues pour éviter la propagation de la maladie. Ou lorsque la loi n'est pas appliquée de la même façon partout en France.* »¹ S'il est vrai que la Réunion, territoire insulaire ultrapériphérique est une région monodépartementale qui est partie intégrante de la République, donc régie par son droit, l'article 73 de la constitution a prévu la possibilité d'adapter les lois et règlements en tenant compte des « caractéristiques et contraintes particulières » de cette collectivité.²

Les modalités de gestion des maladies animales ont été définies dans le cadre de la nouvelle gouvernance sanitaire en 2010. Le rôle de l'État et celui des éleveurs ont été définis en fonction de la catégorie à laquelle appartient la maladie. A l'heure actuelle, la LBE fait partie des maladies de catégorie 2 qui sont des maladies enzootiques transmissibles entre élevages et qui relèvent d'un programme collectif volontaire, approuvé par l'État.

La LBE est une maladie des bovins due à un virus du genre *Oncornavirus*. La maladie est présente dans le monde entier, l'application de plans d'éradication approuvés par la Commission Européenne a permis de l'éliminer du cheptel européen, donc de la France métropolitaine. La mise en place de la lutte contre la LBE a commencé à la fin des années 1980 sur le territoire métropolitain et l'application des mesures de lutte, à savoir dépistage et abattage des animaux positifs dans des délais contraints, a permis une éradication pratiquement totale de la LBE au seuil des années 2000, la France ayant été déclarée officiellement indemne de LBE en 1999 (décision CE/1999/465).

¹ <http://www.ipreunion.com/actualites-reunion/reportage/2018/07/25/c...reunion-quand-la-loi-n-est-pas-appliquee-partout-pareil,87770.html> consulté le 20/05/2019.

² Article 73 de la constitution modifié par LOI constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet... - art. 38

1.1 Approche historique de la lutte contre la LBE à La Réunion

La carrière de la politique de lutte contre la LBE a connu une histoire plus mouvementée depuis la fin des années 1980 sur l'île de La Réunion. On peut distinguer cinq périodes durant lesquelles la politique publique a été traitée différemment :

Avant 2002 : *L'époque du consensus* : la LBE n'est pas à l'ordre des préoccupations sanitaires. La mise en place d'un système d'identification des bovins a été beaucoup plus long à La Réunion qu'en métropole et ce n'est qu'au début des années 2000 que le système d'identification peut permettre d'envisager d'appliquer les mesures de dépistage de certaines maladies, par ailleurs d'autres maladies comme la brucellose ont mobilisé les acteurs du sanitaire. Un consensus de fait existe pour considérer que la LBE ne constitue pas une problématique.

De 2002 à 2004 : *La mise sur l'agenda* : La traçabilité bovine s'est améliorée et les autorités sanitaires envisagent alors d'appliquer la réglementation nationale³ en bénéficiant d'une dérogation qui permet d'allonger le délai d'abattage des bovins dépistés positifs à la LBE, pour donner une certaine souplesse aux opérations de police sanitaire. Le plan mis en place prévoit une participation volontaire des éleveurs qui veulent assainir leur troupeau.

Une première étape de la mise sur l'agenda de la LBE correspond au premier plan impulsé par le Directeur des Services Vétérinaires (DSV) épaulé par l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA). En 2002, le directeur des services vétérinaires (DSV) de La Réunion mettait en place un plan d'assainissement de la LBE avec le concours d'experts de l'AFSSA, considérant que la Réunion, département français, devait être traité de la même façon que le reste du territoire.

La Société d'Intérêts Collectifs Agricoles Lait (SICALAIT) ne soutient pas ce plan. Or, elle représente tous les éleveurs laitiers puisqu'il n'existe plus à cette époque qu'une seule coopérative laitière sur l'île. Aucun éleveur laitier n'adhère au plan, cependant l'importation de génisses laitières indemnes de LBE est envisagée pour remplacer les vaches contaminées LBE, si le plan démarre malgré tout. Par ailleurs, la crise sanitaire de l'IBR qui éclate mi 2003 va très vite éclipser le problème LBE et le plan d'assainissement lancé en 2002 ne recueillera que peu de candidats volontaires.

³ Arrêté du 31 décembre 1990 fixant les mesures techniques et administratives relatives à la prophylaxie collective et à la police sanitaire de la leucose bovine enzootique

Une application de l'arrêté du 31 décembre 1990 qui prévoit les mesures applicables aux animaux détectés positifs à la LBE, à savoir leur élimination aurait vraisemblablement conduit à une éradication de la maladie sur l'île, mais aurait décimé les troupeaux, induisant des pertes économiques substantielles pour les éleveurs. Par ailleurs, cela aurait provoqué inévitablement l'élimination d'un grand nombre d'animaux, notamment en filière laitière avec la possible disparition d'une activité laitière structurée sur l'île

De 2004 à 2008 : *La LBE sort de l'agenda* : Un nouveau DSV nommé consulte les acteurs de la filière bovine : Groupement de Défense Sanitaire (GDS), Direction de l'Agriculture et de la Forêt (DAF), département et interprofession. Il obtient une réponse unanime de ces derniers pour demander une suspension des mesures d'éradication de la LBE. Le ministère chargé de l'agriculture répond au début de l'année 2007 en indiquant qu'autorisation est donnée de surseoir au dépistage et donc à l'abattage des bovins atteints de LBE.

La crise de l'IBR qui s'est déclenchée en 2003 va faire revenir la LBE comme une problématique sanitaire de première importance

De 2008 à 2015 : *La réémergence de la problématique leucose* : Certains éleveurs réunionnais ont perdu beaucoup de bovins au début des années 2000, et plus particulièrement depuis 2003. Considérant que la responsabilité des coopératives qui leur avaient fourni des animaux, malades, importés de métropole était en cause, ils ont intenté des actions en justice contre celles-ci, plus particulièrement en filière lait.

C'est ainsi que la LBE fut mise en cause dans la mortalité anormalement élevée des bovins par un scientifique mandaté pour procéder à des expertises judiciaires. Celui-ci considéra que les animaux étant pour la plupart tous séropositifs LBE donc infectés, la LBE avait favorisé le développement d'affections intercurrentes ayant entraîné la mort des animaux. L'intervention de cet expert a remis la LBE sur le devant de la scène, d'autant qu'une association, née de la misère sociale qui entourait certains éleveurs ruinés, prit désormais un rôle d'acteur à part entière dans la controverse qui venait de se révéler. Il s'agissait de l'Association de Défense des Agriculteurs de la Réunion (ADEFAR). De nouveaux acteurs s'opposèrent désormais aux acteurs représentant les institutions et les professionnels. Une reconfiguration de la scène d'acteurs se fit jour : d'un côté l'ADEFAR qui s'appuyait sur l'expertise d'un scientifique et qui entreprit de fédérer d'autres acteurs de la sphère sociale, de l'autre côté les institutions sanitaires, les experts de l'AFSSA, puis Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'Alimentation de l'Environnement et du Travail (ANSES), du CIRAD et l'interprofession

représentant les deux SICA, qui restaient sur la position de la période 2004-2008 et qui considéraient qu'il n'y avait pas de problème LBE à La Réunion. L'ANSES saisie par la DGAI en 2015 apporta, à nouveau, des éléments en ce sens. Les experts conclurent que, compte tenu de la forte prévalence de la LBE sur l'île et d'une possibilité de transmission de la maladie par un insecte piqueur, la mise en place de mesures visant à diminuer cette prévalence n'était pas à l'ordre du jour. Ils rendirent un avis indiquant que la LBE ne « constituait pas un problème prioritaire pour l'élevage bovin »⁴.

C'est pourquoi la logique de acteurs institutionnels et professionnels les a conduits à adapter le dispositif de gestion de la LBE qui fait l'objet de nombreuses adaptations tenant compte à la fois de considérations sanitaires (risque négligeable), géographiques (insularité, absence d'exportations), économiques (survie des filières viandes et lait, et des emplois). Ces adaptations se traduisirent par une modification des textes concernant la gestion de la LBE sur l'île, mettant alors en adéquation les pratiques et la réglementation, induisant *de facto* une gouvernance sanitaire locale.

L'arrêté du 4 septembre 2015 a retiré la LBE de la liste des dangers sanitaires de deuxième catégorie pour le département de la Réunion, après avis favorable du Conseil National d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale et Végétale (CNOPSAV).⁵ De fait, la LBE demeurait donc un danger sanitaire de deuxième catégorie en France, faisant l'objet d'une surveillance continue même si la maladie était pratiquement éradiquée du territoire hexagonal, à l'exception du département de la Réunion. L'arrêté du 1^{er} octobre 2015 entérinait cet état de fait, et modifiait l'arrêté du 31 décembre 1990 en indiquant que la prophylaxie de la maladie n'était plus obligatoire à la Réunion et que toutes les mesures de dépistage de la LBE et d'élimination des animaux infectés, le cas échéant, prévues jusqu'alors étaient caduques.⁶ Dès lors, la LBE relevait pour sa gestion de la troisième catégorie à savoir la seule initiative privée, et l'intervention de l'autorité administrative n'avait plus lieu d'être.

De 2016 à 2019 : *Le retour sur l'agenda et la possible décision* : La dernière période nous intéressera plus particulièrement puisqu'il s'agit de la période actuelle. Le 20 mars 2017, le Conseil d'État a annulé cet arrêté à compter du 1^{er} novembre 2017, suite à un recours déposé par l'ADEFAR. En conséquence, un arrêté ministériel a été pris le 27 octobre 2017, ce dernier

⁴ Avis de l'ANSES saisine n° 2015-SA-0056.

⁵ Arrêté du 4 septembre 2015 modifiant l'arrêté ministériel du 29 juillet 2013 relatif à la définition des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces animales.

⁶ Arrêté du 1^{er} octobre 2015 modifiant les conditions de prévention, de surveillance et de lutte contre la leucose bovine enzootique.

modifie l'arrêté du 31 décembre 1990 et prévoit que des mesures de surveillance de la leucose bovine seront prises (prophylaxie, dépistage de la maladie), mais il ne prévoit pas de mesures d'assainissement des troupeaux, donc de sortie des animaux du troupeau par l'abattage, par exemple.⁷ Cet arrêté fait l'objet actuellement d'un recours de l'ADEFAR devant le Conseil d'État.

Les revers judiciaires pour l'État suite à l'annulation des deux arrêtés devant le conseil d'État, ont représenté pour l'ADEFAR une opportunité pour publiciser la problématique de lutte contre la LBE. Une nouvelle controverse sur la possible transmission de la LBE à l'homme apparaît, le retour sur l'agenda de la LBE se fait et la prise de décision semble se dessiner.

1.2 Comment les communautés se sont organisées collectivement pour lutter contre la LBE ?

La mobilisation des acteurs de terrain dans la surveillance et le contrôle des maladies, les éleveurs en particulier, est difficile. Les acteurs du terrain développent une logique d'action, où l'intérêt économique peut apparaître comme une priorité par peur de perdre tout ou partie du troupeau, si des mesures de police sanitaires comme l'abattage des animaux contaminés sont mises en œuvre. Ils peuvent également être réticents à l'intervention des autorités nationales qui sont suspectes de vouloir réorganiser telle ou telle filière par des instruments de modernisation⁸, notamment lorsqu'une partie des animaux entrent dans des filières d'abattage non autorisées comme c'est le cas pour certaines races locales de bovins sur l'île de La Réunion⁹. Les vétérinaires sanitaires et le GDS chargés de mettre en œuvre les mesures de lutte sur le terrain y voient une activité supplémentaire permettant d'augmenter l'activité du cabinet pour les uns ou de réclamer des subventions supplémentaires pour les autres. L'élaboration et la réalisation d'un plan ambitieux de lutte contre la LBE peut aussi constituer pour l'autorité sanitaire un moyen d'augmenter sa notoriété vis-à-vis de l'administration centrale et d'obtenir éventuellement une ligne budgétaire plus conséquente. Les acteurs de la lutte contre la LBE ont, dès le départ, des intérêts assez divergents.

Le *statu quo* présent à partir des années 1990, si on met à part l'épisode du plan de 2002, a donc semblé convenir à tous les acteurs présents. Mais à partir de 2008, l'ADEFAR qui est entrée dans le jeu des acteurs locaux n'aura de cesse que de remettre en cause l'absence de

⁷ Arrêté du 27 octobre 2017 modifiant l'arrêté du 31 décembre 1990 fixant les mesures techniques et administratives relatives à la prophylaxie collective et à la police sanitaire de la leucose bovine enzootique.

⁸ .Morand, Figuié M. Emergence de maladies infectieuses Risques et enjeux de société Quae 2016

⁹ Les bovins de race « moka » sont élevés par des « indépendants » qui n'adhèrent pas aux SICA

politique de lutte. Son entrée en scène n'est pas, au départ, lié à la problématique leucose car la création de l'association en 2006 est plutôt consécutive aux difficultés économiques que connaissent certains éleveurs et sa raison d'être est d'apporter un soutien moral ainsi que des conseils en matière économique et judiciaire, le cas échéant.

Le contexte socio-économique des années 2000 est riche en accidents économiques qui touchent le monde de l'élevage local. Les difficultés économiques que vont connaître certains éleveurs ont pour origine des causes sanitaires, mais la gestion tant sur le plan de la conduite de l'élevage que sur le plan de la gestion comptable et financière des exploitations a joué également un rôle dans les faillites qui vont avoir lieu. Cependant, ces événements vont largement contribuer à modifier en retour l'environnement social et économique des filières bovines d'élevage, en particulier dans le secteur laitier.

2 ENJEUX ACTUELS

2.1 Les filières lait et viande bovines à la Réunion : une structuration originale

Soixante-quinze pour cent des bovins de la Réunion sont intégrés au sein de deux structures coopératives dites SICA : ils sont filiarisés, c'est-à-dire que l'ensemble des opérations de production est encadré techniquement et économiquement par les coopératives. En effet, sur les 30000 bovins présents sur l'île 7000 sont de race laitière tous filiarisés SICA LAIT et 17000 sont filiarisés viande à la SICAREVIA. Il reste donc 6000 bovins appartenant à des « indépendants » qui travaillent uniquement en filière viande. La taille moyenne du cheptel varie considérablement selon que l'élevage est indépendant ou non : 7 bovins par élevage en moyenne pour ces derniers, alors que les élevages filiarisés comptent entre 50 (SICAREVIA) et 90 (SICALAIT) bovins en moyenne par exploitation. Le pourcentage de bovins contaminés est de plus de 80% à la SICALAIT, 13% à la SICAREVIA et 22% chez les « indépendants ». La production laitière n'est pas présente historiquement à la Réunion. La crise du géranium au début des années 1960 a engendré une grave crise sociale dans la zone géographique des « Hauts », l'état a initié la création de la filière lait avec deux objectifs : résoudre la crise sociale et maintenir l'emploi localement, augmenter les apports protéiques destinés à l'alimentation des insulaires qui étaient insuffisants à l'époque.¹⁰ La typologie socio-culturelle

¹⁰ Marblé Y, Aubron C et Vigne M. 2018 « Le développement des Hauts de la Réunion par l'élevage bovin laitier : un modèle à bout de souffle », *Géocarrefour* [En ligne], 92/3 mis en ligne le 15 décembre 2018, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/10865> ; DOI : 10.4000/geocarrefour.10865

des éleveurs laitiers qui sont alors apparus ne correspondait pas à celle des éleveurs traditionnels puisque la plupart vivait de l'horticulture ou avaient d'autres activités. Cette différence a pu avoir des conséquences dans les pratiques de prévention et de lutte contre les maladies des bovins chez les éleveurs laitiers qui ont dû pratiquer un modèle plus productiviste et moins traditionnel que les éleveurs de bêtes à viande.

Le nombre d'éleveurs adhérents à la SICALAIT a fortement chuté ces dernières années : de plus de 150 élevages laitiers dans les années 2000, ils sont désormais une petite soixantaine. La production globale de lait est désormais inférieure à 20 millions de litre pour 2018. Les difficultés économiques sont la principale cause de l'arrêt d'activité de producteurs laitiers. Une disparition des plus petites structures qui n'ont pas pu atteindre une taille critique en termes de rentabilité fait partie des raisons pour lesquelles certains éleveurs ont cessé leur activité.

2.2 Les politiques publiques de lutte contre la leucose bovine remises en cause

La politique d'éradication de la leucose bovine en France métropolitaine a été mise en place au début des années 1990. L'objectif était de se mettre en accord avec la réglementation européenne dans le but de faciliter les échanges intracommunautaires et la circulation des animaux au sein de l'Union Européenne (UE). Ces mesures avaient été prises à l'initiative de pays comme le Danemark et le Royaume-Uni. Ces pays membres de l'UE avaient déjà entrepris l'assainissement de leur cheptel bovin lorsque la directive du conseil n° 77-391 (C.E.E) du 17 mai 1977 a instauré une action d'éradication de la LBE. La LBE a donc été incluse dans la liste des maladies faisant l'objet d'obligations en matière d'échanges intracommunautaires. Leur initiative motivée par des considérations sanitaires avait sans doute aussi des arrières pensées économiques puisque les pays non indemnes ne pouvaient plus exporter de bovins vers ces destinations, qui avaient instauré un protectionnisme sanitaire temporaire, de fait. La mise en œuvre de cette politique d'éradication telle que prévue par les textes réglementaires a connu une carrière moins linéaire à la Réunion. Alors qu'en métropole l'arrêté du 31 décembre 1990¹¹ a été appliqué dans son intégralité dès sa promulgation, la pression de professionnels de l'élevage relayés par certains politiques et confortés par les

¹¹ Arrêté du 31 décembre 1990 fixant les mesures techniques et administratives relatives à la prophylaxie collective et à la police sanitaire de la leucose bovine enzootique

experts ont amené la puissance publique à adapter les mesures de dépistage et de lutte, jusqu'à les rendre facultatives, en contradiction avec les textes réglementaires en vigueur.

La traduction de l'abandon officiel de la politique de lutte contre la maladie en 2015 a provoqué une vive réaction de certains acteurs comme l'ADEFAR. L'annulation des décrets pris en 2015 par le Conseil d'État suite à sa saisine a généré un effet de légitimation de son action et a renforcé son influence dans l'arène publique.

L'ADEFAR a attaqué depuis systématiquement toutes les modifications réglementaires qui ont été apportées par l'État devant les juridictions compétentes.

Au sein même des professionnels de l'élevage certains acteurs importants ont pris des positions antagonistes, voire contradictoires : ainsi la SICALAIT opposée dans un premier temps à la politique de lutte contre la LBE s'est rangée dans le « camp de l'éradication » pour finalement participer à l'élaboration du nouveau plan de lutte. L'approche socio-historique de la lutte contre la LBE me permet de faire ressortir les acteurs qui ont joué un rôle majeur dans les différentes phases qu'a connu la carrière de la politique de lutte contre la LBE et d'envisager leurs jeux et leurs interactions, ce qui m'amène à poser la problématique.

3 PROBLEMATIQUE

Pour comprendre la façon dont depuis le début des années 2000, la LBE est appréhendée et gérée à la Réunion, Il apparaît nécessaire, de prendre en compte le contexte social, économique et politique local. Comment ce contexte permet-il de comprendre les jeux d'acteurs et, *in fine*, les modalités de gestion de la maladie, au-delà des aspects techniques et sanitaires, dans ce territoire insulaire ultrapériphérique ?

4 METHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

4.1 Méthodologie générale

Mon étude concerne la séquence temporelle relatant les différentes tentatives de gestion de la LBE à la Réunion. J'ai porté une attention particulière aux moments où les autorités sanitaires ont rencontré des difficultés pour mettre en place une solution opérationnelle. Cela m'a amené à collecter des données bibliographiques constituées essentiellement de rapports et de compte-rendus de réunion. Les premiers textes analysés sont composés d'archives puisque la séquence temporelle prend effet dès le début des années 2000. Cette recherche a participé de l'identification des acteurs.

Pour construire une chronologie de la mise à l'agenda public je me suis intéressé en premier lieu à l'évolution des textes réglementaires applicables. Je me suis penché en second lieu sur l'évolution de l'action publique dans le temps en relation avec la demande technique, mais aussi sociale et politique inhérente à ce territoire, ce qui m' a amené à repérer les cadrages narratifs. Enfin, dans le but d'établir une cartographie des acteurs j'ai approfondi ma connaissance des différents acteurs, de leur logique d'action, des difficultés qu'ils rencontrent et des éventuelles coopérations qui peuvent naître dans leurs actions.

Dans ce cadre les sources écrites sont constituées de rapports officiels, d'extraits de la presse locale généraliste et de courriers échangés entre différents acteurs professionnels et institutionnels.

4.2 Méthodologie de collecte des données

J'ai utilisé une méthode qualitative pour mener à bien ce travail dans le cadre d'une démarche inductive. Des entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès des acteurs identifiés ou qui se sont révélés être partie prenante de la problématique leucose au fur et à mesure de la réalisation des entretiens. Ceux-ci ont été réalisés dans le cadre d' une approche symétrique où l'ensemble des profils d' acteurs est traité de façon équivalente sans *a priori* ce qui était délicat dans la mesure où j'étais moi-même intégré dans la sphère institutionnelle puisque chargé de mission à la DAAF.

Lorsque les principaux acteurs ont été identifiés, je suis entré en contact avec eux par e-mail, en les invitant à m'accorder des entretiens. Là encore, ma position au sein de la DAAF a pu être un handicap et induire des biais dans les réponses données pendant les entretiens. Pour arriver à entrer en contact avec certains acteurs, j'ai d'ailleurs été amené à me présenter avant tout comme auteur d'un travail sociologique, en évitant de mettre en avant ma qualité de chargé de mission DAAF, qui plus est, vétérinaire. Cette précaution n'a pas été toujours suffisante et certains acteurs sont restés inaccessibles malgré plusieurs échanges de mail leur expliquant ma démarche. D'autres ont fait preuve d'une grande méfiance, mais ont accepté l'interview témoignant du climat délétère qui règne au sujet de la problématique sur l'île. Par ailleurs, j'ai pu assister à de nombreuses réunions et j'y ai pratiqué des observations non participantes.

En plus des entretiens et des observations, j'ai utilisé la littérature sociologique sur les approches séquentielles en analyse des politiques publiques (en particulier Hassenteufel et

Garraud), sur les réseaux d'action publique et sur la démocratie sanitaire (travaux sur la démocratie délégative et la démocratie dialogique) et la gestion des risques (en particulier Callon, Lascoumes et Barthe).

D'autre part, les sources écrites émanant des organismes officiels (textes réglementaires, avis de l'ANSES), la presse quotidienne régionale (article en ligne et interviews télévisées d'acteurs) et certaines archives (COPIL et courriers divers) ont également été utilisées.

Pour conduire mes entretiens, j'ai élaboré une grille que j'ai modulée en fonction des acteurs et de la tournure des entretiens. Cette grille d'entretien est composée de quatre grandes thématiques, précédées de questions sur la formation initiale et le parcours professionnel de l'enquêté. Ces grandes thématiques abordées sont les pratiques ou actions qui font de l'interviewé un acteur de la lutte contre la leucose bovine, le point de vue de ce dernier sur les enjeux et les intérêts qui peuvent être les siens, les perspectives de cette lutte. Enfin, un dernier volet de questions a été consacré aux relations que l'enquêté entretient avec les autres acteurs ainsi que les moyens avec lesquels il communique avec ces derniers.

Les questionnements préalables à la préparation des entretiens ont débuté avec une recherche générale sur les enquêtés, leur parcours et leurs actions en relation avec la lutte contre les maladies bovines à la Réunion.

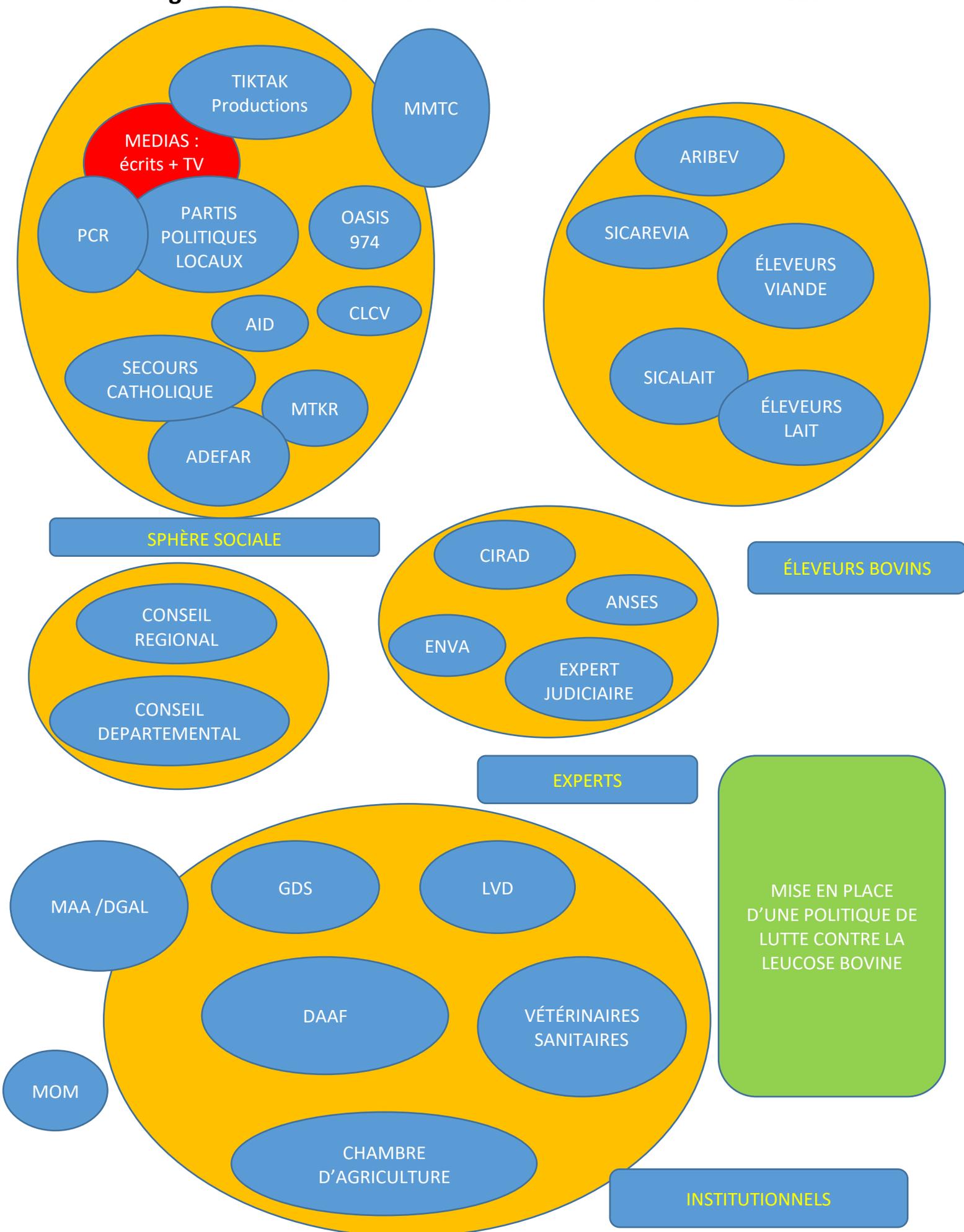
J'ai réalisé quinze entretiens, certains par visioconférence ou par téléphone, d'autres en face à face. La durée moyenne des entretiens est d'environ une heure.

Les entretiens ont débuté par une présentation de mon travail. La majorité des entretiens a été enregistrée après accord de l'enquêté. Les entretiens ont été ensuite retranscrits, de façon complète ou non, en fonction des éléments qui semblaient pertinents à prendre en considération.

4.2.1 Cartographie des acteurs

J'ai identifié les acteurs en fonction de leur profil varié, de leur action sur la politique de lutte contre la LBE, de leur catégorie socio-professionnelle. L'identification des acteurs s'est faite par des recherches sur internet mais aussi par le réseau local de ma structure d'accueil et au travers même de l'actualité locale. Ces recherches m'ont permis de définir trois catégories de sphères d'acteurs au sein de l'ensemble des protagonistes tel qu'il apparaît sur la figure n°1.

Figure n°1 : acteurs locaux de la lutte contre la leucose bovine



J'ai considéré trois sphères d'acteurs selon le rapport qu'ils entretiennent vis-à-vis de la politique de lutte contre la LBE. En premier lieu, le groupe des acteurs appartenant au monde institutionnel au sens large élabore tant sur le plan technique que financier la politique de lutte contre la LBE. Ces acteurs mettent ensuite en œuvre sur le terrain la politique publique. Ils sont représentés par les agents de la DAAF, du GDS, du LVD et les vétérinaires sanitaires, auxquels se joignent certains experts, les représentants du département et de la région, et la chambre d'agriculture.

La deuxième sphère d'acteurs comprend les professionnels de la filière bovine, qui constituent, de prime abord, les bénéficiaires de la politique publique. Les éleveurs sont les premiers concernés, les coopératives également ainsi que l'interprofession de l'élevage.

La sphère sociale regroupe des acteurs aux motivations très différentes, bénéficiaires ou non de la politique publique. Elle regroupe des acteurs qui peuvent constituer individuellement ou collectivement des groupes d'intérêts qui sont amenés à s'emparer de la problématique, à influencer la mise en place de la politique publique, à rechercher des alliances pour mieux porter leur point de vue, voire à remettre le cadre du débat en question.

La composition de ces sphères semble figée dans un premier temps d'analyse. Au fil des entretiens et des observations, je démontrerai qu'une perméabilité entre les groupes existe et que les acteurs ont un jeu qui n'est pas figé mais qui peut évoluer en fonction des circonstances et des intérêts.

4.2.2 Profil des acteurs interrogés

Le tableau ci-dessous résume les différents profils des acteurs interrogés.

Tableau n°1 : profil des acteurs interrogés

	Institutionnels	Professionnels	Sphère sociale
Nombre d'acteurs interrogés	7	6	2
Pourcentage	47%	40%	13%

La majorité des acteurs interrogés est issue du monde institutionnel et du monde professionnel. Cette répartition s'explique naturellement par le fait que ces deux sphères concernées au premier chef ont été abordées beaucoup plus facilement que les acteurs de la sphère sociale ne serait-ce que par le biais des réunions et groupes de travail. A cet égard, les observations réalisées au cours de la mission effectuée à la DAAF confirment la présence et l'influence de ces acteurs qui ont été régulièrement partie prenante des groupes de travail ou

de pilotage de la politique de lutte contre la LBE. Néanmoins, certains éleveurs ont opposé des refus de s'exprimer sur le sujet, ne sentant pas concernés pour les uns ou ne désirant pas s'exprimer sur un sujet sensible et source de polémique.

La sphère sociale, sollicitée notamment à travers le monde associatif représenté par l'ADEFAR s'est peu exprimée. L'ADEFAR a refusé de s'entretenir avec moi. Les échanges de courriels qui ne m'ont finalement pas permis de pouvoir effectuer une interview auprès de cet acteur incontournable peuvent, néanmoins, apporter des éléments intéressants dans la connaissance de cet acteur. Je les détaillerai dans les narratifs concernant l'ADEFAR. Par ailleurs, le temps contraint correspondant à la durée de mon stage sur l'île ne m'a pas permis d'établir des contacts suffisamment solides pour solliciter les acteurs du monde politique ainsi que les autorités religieuses. La problématique est devenue un sujet assez sensible depuis la forte médiatisation qui l'accompagne et certains acteurs préfèrent ne pas exprimer leur point de vue, d'autant que mon statut de stagiaire du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation leur laisse supposer une approche non symétrique de ma part.

La LBE est une maladie réglementée dont l'application à La Réunion a connu des fortunes diverses. Aussi, j'établirai dans un premier temps une chronologie de la réglementation et des événements sanitaires qui permettent de comprendre comment la scène d'acteurs actuels s'est mise en place et la manière dont le processus de la mise sur l'agenda de la lutte contre la LBE s'est réalisé. Dans un deuxième temps, je m'attacherai à décrire les acteurs, leurs jeux et logiques vis-à-vis des controverses naissantes autour de la lutte contre la maladie. Enfin, j'évoquerai la gouvernance actuelle et les instruments qui sont à sa disposition ainsi que l'attitude des autorités publiques face au risque que les controverses soulèvent.

1 HISTOIRE DE LA LUTTE CONTRE LA LBE À LA RÉUNION

1.1 Chronologie réglementaire

La réglementation de la LBE a évolué au cours du temps pour s'adapter au mieux à la politique de lutte mise en place sur le territoire de l'île. Elle a constitué d'une certaine façon un instrument qui a permis aux acteurs institutionnels de légitimer *a posteriori* les décisions prises ou non.

1.1.1 L'évolution de l'approche réglementaire dans le temps

La période dérogatoire

Une dérogation à l'application de l'arrêté du 31 décembre 1990 fut mise en place depuis 2001 au titre de l'article 36 : elle permit de ne procéder à la sortie des animaux infectés à l'issue de 6 mois maximum pour les éleveurs volontaires au plan d'assainissement. Cette disposition transitoire en métropole jusqu'en 1992 donna une certaine souplesse dans la mise en œuvre naissante de l'assainissement du troupeau. Cependant, un changement de directeur des services vétérinaires intervint fin 2004. Le ressenti de cet acteur qui a assisté à la mise en place des politiques publiques agricoles depuis de nombreuses années est sans équivoque :

« Le DSV de l'époque avait entrepris d'éradiquer la leucose (...) il y a eu une pression très forte de l'interprofession et surtout de la filière laitière pour qu'on revienne sur ça ! Et ils ont fini par avoir gain de cause, je crois qu'ils ont fait pression au niveau politique le DSV a été lâché et voilà... On s'est adapté ! »¹²

L'échéance pour le passage à un régime d'éradication obligatoire avait été fixé par la DGAI au 1^{er} janvier 2007.

En 2005, l'idée selon laquelle l'application des textes réglementaires constituait un contre-sens pour le territoire de la Réunion, dans la mesure où la LBE ne représentait pas un danger ni pour l'homme, ni pour l'animal, prit forme et l'argumentaire technique fut porté par le nouveau DSV qui venait d'arriver en poste. Les institutions locales et la profession agricole consultées par le DSV sur le sujet firent part officiellement durant l'année 2005 de leur souhait de l'arrêt de l'éradication de la LBE : Direction de l'Agriculture et de la Forêt (DAF), Groupement de Défense Sanitaire (GDS), Département, SICALAIT, interprofession agricole, se prononcèrent unanimement pour arrêter cette politique de lutte contre la LBE.¹³

¹² Entretien n° 15

¹³ Courriers internes DSV 974-2015

L'application stricte des textes réglementaires à l'expiration du 1^{er} janvier 2007 avec abattage dans le délai réglementaire de 1 mois de tous les bovins positifs LBE aurait engendré de fait, l'élimination de tous les bovins laitiers et donc l'anéantissement de la filière, alors qu'à cette époque il s'agit d'une filière en développement. La SICALAIT est l'acteur qui avait le plus à perdre. Seule la filière viande était alors en capacité de subir une telle épreuve, et, d'ailleurs certains éleveurs volontaires continuèrent à assainir leur troupeau jusqu'à obtenir la qualification officiellement indemne.

Cette situation particulière engendra une demande de la part des autorités locales auprès du ministère chargé de l'agriculture, mi 2005. N'ayant reçu aucune réponse, la demande fut réitérée en juin 2006.

La période de vide juridique

La sous-direction de la santé animale à la DGAI considéra alors que les éléments du contexte local ne permettent pas d'appliquer les mesures d'assainissement prévues, à savoir l'abattage des bovins infectés dans le délai maximal de 1 mois (voire 6 mois si une dérogation est accordée), sauf à remettre en question l'élevage bovin à la Réunion et plus particulièrement l'élevage laitier. De fait, le point de vue de la SICALAIT est retenu et c'est l'argumentaire économique et social qui va emporter la décision. La filière lait s'était construite depuis les années soixante-dix et il aurait sans doute été inconcevable pour la puissance publique de remettre en cause un modèle de développement rural institué trente ans auparavant qui avait permis de maintenir une activité suite à la crise du géranium.¹⁴ Considérant ces éléments la DGAI suspendit les mesures de dépistage systématiques et leva les mesures de police sanitaire. Seuls les éleveurs souhaitant poursuivre l'assainissement de leur cheptel purent adhérer à un plan volontaire permettant de maintenir une qualification préexistante ou d'acquérir la qualification.¹⁵ Enfin, des modifications réglementaires étaient prévues pour accompagner les nouvelles mesures de traitement de la LBE à la Réunion.

Une note interne du Service des Affaires Juridiques (SAJ) du Ministère chargé de l'Agriculture indiqua que le principe d'égalité pouvait être subjectif c'est-à-dire qu'on pouvait appliquer la réglementation de façon différente qu'en métropole en prenant en

¹⁴ Marblé Y, Aubron Cet Vigne M. 2018 « Le développement des Hauts de la Réunion par l'élevage bovin laitier : un modèle à bout de souffle », *Géocarrefour* [En ligne], 92/3 mis en ligne le 15 décembre

¹⁵ Courrier BSA/0703020 du 09 mars 2007.

considération la différence de situation épidémiologique de l'île par rapport à la métropole puisque l'objectif principal de la prophylaxie de la LBE était l'éradication de la maladie et qu'il serait en tout état de cause très difficile et coûteux de l'éradiquer dans la mesure où la prévalence était très élevée et que l'impact économique et sanitaire était négligeable du point de vue des experts . Mais des modifications substantielles devraient être apportées au code rural ainsi qu'à l'arrêté du 31 décembre 1990.¹⁶

De 2007 à 2015, le courrier du 09 mars 2007 prit « localement » valeur réglementaire et les arrêtés préfectoraux élaborés durant cette période citèrent ce courrier comme référence réglementaire. Pour certains observateurs, cette dérogation est pour le moins entachée d'un doute : « *En 2007 la dérogation donnée c'est un courrier du DGAL qui, en fait, n'en n'est pas une* »¹⁷.

La période d'identité législative

L'arrêté du 4 septembre 2015 déclassa la LBE en danger sanitaire de catégorie 3¹⁸, et l'arrêté du 1^{er} octobre 2015 adapta les mesures techniques pour la Réunion : la LBE n'était plus réglementée sur l'île de la Réunion.¹⁹

La décision européenne du 5 février 2016 enregistra le statut non indemne de LBE de la Réunion et modifia la liste des états officiellement indemnes de LBE en excluant la France, qui figurait désormais à l'annexe III, chapitre 2 de la décision 2003/467/CE, où sont listées toutes les autres régions françaises officiellement indemnes de LBE.²⁰

Ces deux arrêtés ont fait l'objet d'un recours de l'Association des Agriculteurs de la Réunion (ADEFAR) devant le Conseil d'État visant à demander leur annulation. Ce dernier a rendu une décision en annulation de ces arrêtés ayant abouti au classement en catégorie 3 de la LBE à la Réunion précisant que le Ministre n'avait pas la capacité de catégoriser différemment la même maladie dans un territoire de la république.

¹⁶ Note SAJ au SDSPA/BSA.

¹⁷ Entretien n° 10

¹⁸ Arrêté du 4 septembre 2015 modifiant l'arrêté ministériel du 29 juillet 2013 relatif à la définition des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces animales

¹⁹ Arrêté du 1^{er} octobre 2015 modifiant les conditions de prévention, de surveillance et de lutte contre la leucose bovine enzootique

²⁰ Décision d'exécution (UE) 2016/168 de la commission du 5 février 2016.

Le déroulé chronologique des textes réglementant la prophylaxie de la LBE peut paraître bien complexe, voire contradictoire, mais il est indispensable de se l'approprier pour mieux comprendre comment des acteurs professionnels sont parvenus à mobiliser les acteurs institutionnels pour les amener à demander une modification des textes réglementaires. Le rôle des experts au travers de l'AFSSA puis de l'ANSES fut très important car ses avis conditionnèrent et justifiaient les adaptations réglementaires que prit la DGAI. Mais, c'est précisément l'identité législative instituée, de fait, par la prise des arrêtés de 2015 qui fit l'objet de recours devant le conseil d'État par l'ADEFAR. Ce sont les annulations prononcées par ce même conseil d'État qui constituèrent une légitimation des actions de l'ADEFAR et, donc, de son action auprès de l'opinion publique.

Le conseil d'État n'ayant décidé de n'appliquer sa décision qu'au 1^{er} novembre, un arrêté ministériel fut pris le 27 octobre 2017 modifiant l'arrêté du 31 décembre 1990 dans son article 36 en instaurant un dépistage annuel de la LBE sur tous les bovins âgés de plus de douze mois, mais en excluant les mesures de lutte, *stricto sensu*, à savoir l'élimination des animaux positifs du troupeau infecté.²¹Cette demi-mesure ne réglait pas le problème de la lutte contre la maladie, et fait actuellement l'objet d'un recours de l'ADEFAR devant le conseil d'État.

Les élus de La Réunion ont fait le choix, lors de la révision constitutionnelle de 2003, de marquer leur attachement au principe de l'assimilation.²²Cette demande a exclu La Réunion des possibilités d'utiliser les alinéas 3 et 4 de l'article 73 de la constitution qui permettent d'adapter ou de déroger à certaines lois ou règlements pour les DROM.²³ L'identité législative en vigueur actuellement dans les DROM sauf sur l'île de La Réunion est en contradiction avec la volonté de l'État de ne pas la traiter comme un département français à part entière. Or, la demande d'un traitement identique est récurrente : « *en arrière fond les habitants trainent toujours ce ressenti qu'ils seraient traités différemment de la métropole* »²⁴ note un expert, « *Pourquoi l'éradication de la leucose s'est faite en métropole et pas ici ?* »²⁵ commente un professionnel. Le principe d'égalité des habitants de l'île avec ceux de la

²¹ Arrêté du 27 octobre 2017 modifiant l'arrêté du 31 décembre 1990

²²

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?idArticle=LEGIARTI000019241099&cidTexte=JORFTEXTE000000571356&dateTexte=20110211> consulté le 11/07/2019

²³ Faberon J-Y 2005 La France et son outre-mer : un même droit ou un droit différent ? « Pouvoirs » n°113 Le Seuil p.5-19

²⁴ Entretien n° 6

²⁵ Entretien n° 1

métropole revient régulièrement et souvent l'opinion publique locale considère qu'il n'est pas respecté. La tribune libre du Quotidien de La Réunion titrait en page deux : « *Monsieur le Préfet, bienvenue au pays des sous-hommes* »²⁶ le 23 juin 2019 suite à la nomination d'un nouveau représentant de l'État à La Réunion et développait un texte évoquant « *le scandale local de la leucose bovine* »

1.1.2 Les textes en vigueur et leur élaboration actuelle

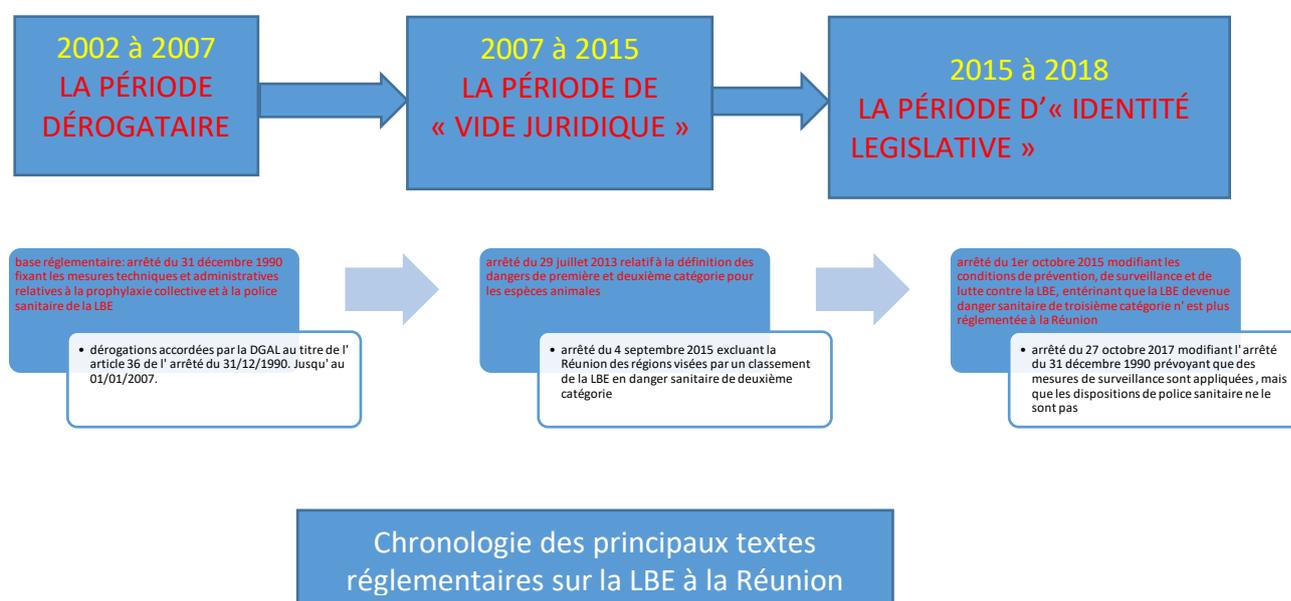
L'arrêté ministériel du 27 octobre 2017 constitue la base réglementaire actuelle sur la LBE à La Réunion. Ce texte fixe un dépistage obligatoire de tous les bovins âgés de plus de douze mois, mais il ne prévoit aucune mesure d'assainissement des troupeaux. Le texte en vigueur actuellement a été élaboré de façon à répondre à l'annulation des décrets de 2015 et la publicisation importante durant l'année 2017 a vraisemblablement joué un rôle dans l'écriture de la nouvelle mouture réglementaire car le dépistage systématique des bovins adulte présage d'une intention de prendre des mesures nouvelles dès lors qu'une image de la situation épidémiologique sera connue. « *En juin 2017 on réoriente le CROPSAV, vers le volet LBE, pour arriver à la modification de l'AM faite par (...) à la DGAL sur un coin de bureau* »²⁷ La remarque de ce cadre de la DAAF est lourde de sous-entendus sur l'intérêt que porte l'administration centrale sur le sujet à l'époque et montre que la seule publicisation locale n'a pas encore permis la mise effective sur l'agenda.

C'est sur une base de l'arrêté de 1990 que se construit actuellement un projet de nouvel arrêté ministériel sur lequel sera adossé un arrêté préfectoral fixant la plupart des aspects techniques issus du nouveau plan de lutte, qui régleront la lutte contre la LBE. Les SICA ont accepté ce nouveau plan qui prévoit la sortie des animaux dépistés positifs des troupeaux mais ont négocié des conditions qui permettent aux éleveurs de garder des revenus équivalents faute de quoi ces derniers n'auraient pas adhéré au plan, surtout en filière laitière. Les animaux qui sortent des troupeaux laitiers ne seront pas forcément abattus, ils seront placés dans d'autres troupeaux infectés qui ne font pas, dans un premier temps, l'objet d'un assainissement.

²⁶ Le Quotidien de la Réunion 23/06/2019 courrier des lecteurs

²⁷ Entretien n°4

Figure n°2 ; Chronologie des textes réglementaires appliqués à La Réunion



Le détail de la chronologie des événements qui ont porté la carrière de la politique de lutte contre la LBE, permet de rattacher ce cheminement à la chronologie des textes réglementaires qui vient d'être présentée.

1.2 Chronologie événementielle

L'émergence de la problématique LBE et de sa lutte, ainsi que la priorisation de l'éradication de la maladie, tandis que d'autres pathologies du bétail telles que les hémoparasitoses et les bavites provoquent des pertes économiques importantes, ne peuvent s'expliquer que par une approche historique des faits. En effet, c'est à partir de 2002 que, sous l'impulsion d'un directeur des services vétérinaires les textes prévoyant l'éradication de la LBE sur tout le territoire français sont appliqués à La Réunion : « *un DSV qui avait été en poste au moment de l'éradication de la LBE en métropole dans un département de l'Est qui était donc très sensibilisé à la lutte contre la LBE (...), à l'époque la notion de risque zoonotique ne planait*

pas comme aujourd'hui , on était sur la situation : pourquoi ne pas être égaux à la métropole ? »²⁸

1.2.1 Le contexte économique et social et le déroulé des événements

Un contexte sanitaire peu favorable se dessine alors : une épizootie d'une affection dénommée localement bavite et qui affecte bovins et ovins a des conséquences économiques importantes pour les éleveurs qui sont très préoccupés par cette maladie. Il s'agit, en fait, de fièvre catarrhale ovine (FCO). *« Les gens étaient touchés par la bavite et avaient des pertes économiques. »²⁹* Cependant, le pire était à venir : pour des raisons économiques et pour pouvoir importer un plus grand nombre de génisses indemnes de leucose en provenance de métropole le principal et unique acteur de la filière lait fait venir un important lot de génisses laitières par bateau ; des bovins à viande font aussi partie du voyage *« Les animaux ont eu l'IBR sur le bateau, l'accompagnateur a vu que les bêtes étaient malades, les animaux morts sont jetés par-dessus bord (...) le technicien de la SICALAIT présent au port a vu que les animaux avaient l'air malades, a demandé que les animaux ne quittent pas le port, les vétérinaires ont donné leur accord pour que les animaux quittent quand-même le port... »³⁰*

Cet épisode sanitaire associé à des conditions climatiques défavorables et des conduites d'élevage sans doute hasardeuses vont amener certains éleveurs laitiers à connaître des difficultés financières sans précédent menant certains d'entre eux à la faillite. Les éleveurs en difficulté n'ont sans doute pas reçu un accompagnement extérieur suffisant de la part de la SICALAIT et ont commis des erreurs de gestion. Le modèle de développement laitier et les structures d'exploitation mises en place ont vraisemblablement une grande part de responsabilité.³¹

Cependant c'est l'introduction d'une souche IBR provenant de métropole qui va focaliser les esprits et mettre en cause la responsabilité des vétérinaires qui ont laissé « rentrer » le virus IBR et des SICA qui ont affrété le bateau qui transportait les bovins.

« C'est en 2003 que la Sicalait et la SicaRévia ont fait venir des bovins et ils n'ont pas respecté le côté sanitaire, même le vétérinaire ne l'a pas fait (...)des bovins ont commencé à mourir à bord, mais il fallait les empêcher de rentrer sur l'île (...) comme la facture aurait été

²⁸ Entretien n°6

²⁹ Entretien n°6

³⁰ Entretien n°13

³¹ Rapport relatif à la filière lait à la Réunion 2008 Mission CGAER n°1678

lourde, ni la Sicalait ni la SicaRévia n'ont voulu assumer le coût et donc automatiquement nos troupeaux ont été contaminés »³²

Cet acteur de terrain considère que la crise de l'IBR a été le facteur déclenchant de la remise en cause de la gouvernance sanitaire en matière de santé animale. « *L'IBR est sans doute ce qui a ébranlé la confiance des gens par rapport au système »³³* commente ce vétérinaire.

Quelques années plus tard une crise sanitaire sans précédent touche la Réunion : l'épidémie de chikungunya. Un observateur de la vie réunionnaise qui n'est pas un acteur de la problématique LBE fait un parallèle avec la crise de l'IBR même si les échelles quant à la gravité et aux conséquences sanitaires ne sont pas comparables.

« L'ARS en 2006 lors de la crise du chikungunya a eu une communication désastreuse en disant pendant les 3 premiers mois qu'il s'agissait d'une affection bénigne. Au bout de 2 ou 3 mois il y a de nombreuses hospitalisations et des morts (...) les gens ne croyaient même plus que le moustique était responsable, ils pensaient que c'était dans l'air ! Les gens ont un problème de confiance dans les autorités de l'État ».³⁴

C'est dans ce climat de défiance que va naître l'ADEFAR un des acteurs majeurs de la remise en cause de la politique de lutte contre la LBE. Nombreux sont les éleveurs qui déplorent que l'incident IBR n'ait pas été pris en compte et ce dernier constitue effectivement à leurs yeux le point de départ des polémiques qui vont animer les politiques sanitaires.

« Si on avait stoppé cette histoire avec une bonne réglementation, avec un bon suivi sanitaire on n'en serait pas arrivé là, les bêtes malades il fallait régler cette histoire tout de suite »³⁵

Cet épisode sanitaire éclipse le plan de lutte volontaire contre la LBE instauré en 2002, qui va rencontrer très peu de succès auprès des éleveurs qui hésitent à s'engager dans un plan où le calcul rationnel coût bénéfice ne paraît pas à leur avantage. Une note interne dénombre en 2003 moins de 15 éleveurs volontaires sur les 2000 éleveurs recensés sur l'île.³⁶

La plupart des acteurs institutionnels et des professionnels de la filière bovine au premier rang desquels se retrouve la SICALAIT n'est pas enthousiaste à mettre en œuvre un plan de lutte qui peut mettre en péril la filière lait. La démarche est technique, la publicisation de la problématique leucose n'existe pas, quelques éleveurs en colère se sont regroupés mais l'association de défense des agriculteurs n'a pas d'existence et l'attention est focalisée sur

³² Entretien n° 8

³³ Entretien n° 3

³⁴ Entretien n°10

³⁵ Entretien n°7

³⁶ Note DSV 974 2003 Note interne sur la LBE à la Réunion

l'IBR. Aussi, un consensus se fait jour dans la sphère institutionnelle et dans la sphère professionnelle, fortement influencée par la SICALAIT.

Les coopératives consultent leurs adhérents, alors que certains éleveurs viande s'engagent dans la lutte contre la LBE, mais la filière lait n'est pas en capacité de supporter un effort financier aussi conséquent et parvient à imposer ses craintes : « à l'époque, on importait des animaux qui se contaminaient vite, les textes réglementaires n'ont pas été appliqués à cause des 90% de prévalence (...) il faut bien qu'ils continuent à vivre ? Très couteuse (...) »³⁷

Le risque qu'auraient pris les décideurs publics était celui de déstabiliser la filière lait source d'emplois directs et indirects dans le sud-est de l'île, donc de stabilité sociale. « A la plaine des Cafres vous enlevez la production laitière et la SICALAIT, il ne va pas rester grand-chose, on est le plus gros employeur du coin. »³⁸ Par ailleurs, les vétérinaires sanitaires qui sont également en exercice libéral avaient beaucoup à perdre eux aussi car la disparition de la filière lait représentait un manque à gagner conséquent pour les cabinets qui auraient vu leurs actes chuter de manière abrupte. Les fonds nécessaires au financement d'un tel plan auraient été difficiles à réunir pour le département ou la région. « Un premier mouvement technique a été initié à l'époque, c'était une grosse action à mettre en œuvre, compte-tenu de la difficulté technique et du manque d'argent, tout le monde a décidé qu'on ne pouvait pas le faire et qu'on n'allait pas le faire »³⁹ déclare ce vétérinaire.

Une députée considère que l'aspect financier a été déterminant dans l'abandon du plan de lutte contre la leucose de 2002 : « Même si elle n'est pas forcément toujours mise en avant, la question du coût est centrale. Elle a très probablement été déterminante dans les décisions visant à exclure La Réunion du droit commun. »⁴⁰

C'est ainsi qu'à partir de 2005, la politique de lutte contre la LBE est abandonnée, seuls quelques éleveurs volontaires de la filière viande poursuivent l'assainissement de leurs troupeaux et sont accompagnés par l'État dans cette démarche. « Ils ont fait plein de

³⁷ Entretien n°1

³⁸ Entretien n°1

³⁹ Entretien n°3

⁴⁰ Assemblée Nationale 2018 Proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur les causes de prévalence élevée de la leucose bovine enzootique dans les élevages laitiers de la Réunion, sur ses conséquences sanitaires, économiques et sociales ainsi que sur les moyens d'y remédier en vue de la consolidation d'une filière bovine durable au service des consommateurs.

*réunions, mais qui allait payer ? Le DSV est reparti en métropole, la LBE n'était plus un problème à la Réunion »⁴¹ Tous les acteurs de la filière bovine se satisfont de ce *statu quo* mais les éleveurs qui connaissent de graves difficultés financières vont se regrouper en une association de défense des agriculteurs l'ADEFAR dont la vocation première est d'apporter un soutien moral et financier aux éleveurs en détresse. Celle-ci va les accompagner dans les démarches judiciaires que certains éleveurs laitiers ont engagés suite à l'affaire des bovins malades importés en 2003. Durant cette période, au-delà des considérations sanitaires, la filière lait fait face à de nombreuses cessations d'activité. Elle a connu une croissance exponentielle au début des années 2000 et a permis à de nombreux éleveurs de s'installer même s'ils n'avaient que peu d'expérience, les promesses de gain semblaient faciles, aidées par un subventionnement conséquent. « *Il y a eu une ribambelle de chauffeurs de bus qui se sont retrouvés éleveurs laitiers du jour au lendemain ! (...) La SICALAIT voulait monter en puissance et cherchait des volontaires pour s'installer (...) Il y a eu jusqu'à 130 adhérents, certains ont revendu les vaches au bout de 2 ans et n'ont pas été ruinés, d'autres ont considéré que ça devait aller et qui ont fini par se ruiner.* »⁴²*

Le contexte économique et social difficile pour ces éleveurs ruinés et les actions en justice intentées par ces derniers qui se considèrent alors comme des victimes de la coopérative vont voir la problématique de la LBE resurgir suite à une expertise judiciaire où l'expert mandaté affirme que la mortalité des animaux est en partie liée au fait qu'ils sont infectés de LBE.

« *Un autre éleveur qui avait touché le pactole de la prime lait, il n'avait plus de lait son exploitation était en faillite et lui a trouvé une autre cause à ses problèmes : la leucose !* »⁴³

« *La leucose est devenu un problème quand certains éleveurs ont initié des procédures judiciaires, sur lesquelles un expert judiciaire a été nommé, qui a isolé la LBE comme une pathologie ayant créé des problèmes médicaux* »⁴⁴

La LBE à ce moment est une maladie qui n'est plus réglementée à La Réunion puisque ces événements se déroulent au début des années 2010 alors qu'on traverse une période de « vide juridique » qui se caractérise par une base réglementaire constituée par un courrier de la DGAI. L'expert nommé à l'époque le sait-il ? Il ne sera pas apporté de réponse à cette question car malgré plusieurs sollicitations celui-ci n'a pas répondu à ma demande d'interview. Il n'en demeure pas moins que cet avis scientifique va permettre à l'ADEFAR de

⁴¹ Entretien n°13

⁴² Entretien n°3

⁴³ Entretien n°13

⁴⁴ Entretien n°3

poser la problématique leucose de façon légitime en faisant un lien entre la détresse sociale de certains éleveurs ruinés et la présence latente de l'infection dans le cheptel bovin laitier.

A partir de ce moment, les actions de l'ADEFAR vont se structurer autour de l'absence de politique de lutte contre la LBE et les conséquences qu'engendre, d'après elle, cette non application des textes réglementaires en vigueur en métropole, sur une activité économique défaillante liée à une mortalité très élevée dans le cheptel bovin et surtout laitier.

L'ADEFAR identifie alors clairement le problème, met en avant la non application d'un texte réglementaire (l'arrêté du 31 décembre 1990) et participe à une manifestation au sein des institutions européennes lors d'une commission santé animale et publique pour présenter la situation sanitaire de l'élevage à La Réunion.⁴⁵ Étant parvenue à mobiliser des acteurs politiques locaux, l'association réussit à interpeller le ministère de l'Agriculture et se rend sur place pour rencontrer ses représentants. Cependant le processus de mise sur l'agenda ne se réalise pas du fait, sans doute, d'une faible publicisation du problème. L'absence de mobilisation importante, d'action collective n'a pas permis l'émergence du problème et son accès à la publicité, moment décisif de sa prise en compte.⁴⁶

Les experts sollicités par le ministère par une saisine de l'ANSES apportent une réponse sans équivoque qui conforte les positions déjà affichées par la DGAI et par les acteurs locaux tels que DAAF, GDS, vétérinaires sanitaires : la LBE ne constitue pas un problème prioritaire pour l'élevage bovin à La Réunion. La communauté épistémique essentiellement composée de vétérinaire qui peuvent être experts, fonctionnaires de la DAAF, employés par le GDS ou le CIRAD, a été auditionnée par l'ANSES qui a tenu compte de son point de vue pour élaborer sa réponse.⁴⁷

La réponse du ministère arrive en 2015, et celui-ci confirme donc la politique mise en œuvre depuis 2007, à savoir l'absence de prophylaxie et de mesures d'éradication de la LBE. La LBE est classée danger sanitaire de troisième catégorie en cohérence avec l'absence de mesures de lutte.⁴⁸ Une décision de la commission européenne intervient en janvier 2016 pour

⁴⁵ ADEFAR brochure 2017 Scandale dans l'élevage à la Réunion Quand le développement tue...

⁴⁶ Gilbert C, Henry E, Bourdeaux I. 2009 Comment se construisent les problèmes de santé publique La Découverte p.7-33.

⁴⁷ Avis de l'ANSES saisine n° 2015-SA-0056.

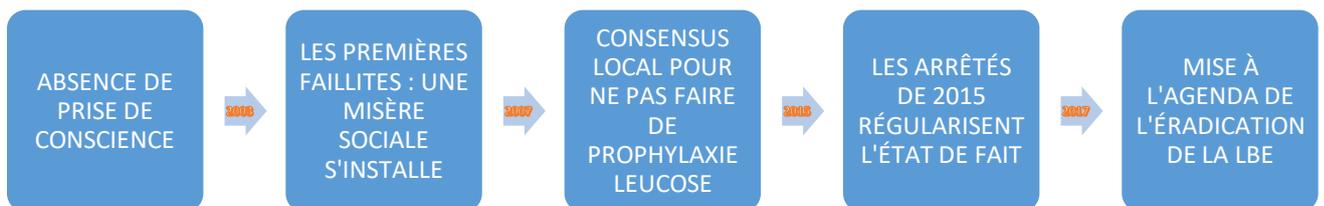
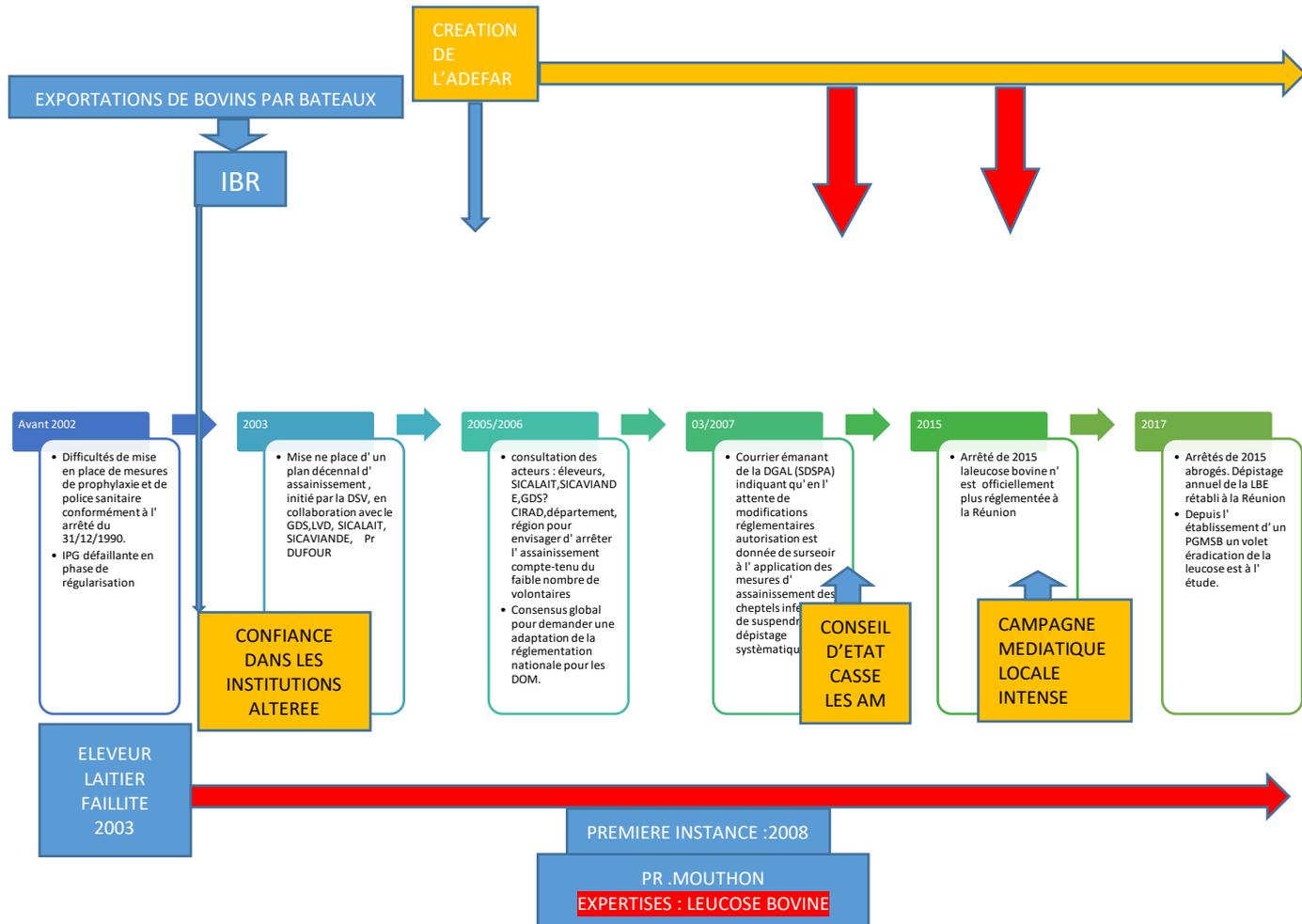
⁴⁸ Arrêté du 4 septembre 2015 modifiant l'arrêté ministériel du 29 juillet 2013 relatif à la définition des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces animales.

Arrêté du 1^{er} octobre 2015 modifiant les conditions de prévention, de surveillance et de lutte contre la leucose bovine enzootique.

entériner cet état de fait au niveau européen : toutes les régions françaises sont déclarées officiellement indemnes de LBE, à l'exception de La Réunion.

Le schéma suivant résume les différentes phases de la carrière de la politique de lutte contre la LBE à La Réunion.

Figure n°3 : Chronologie évènementielle de la lutte contre la LBE à La Réunion



L'ADEFAR attaque les arrêtés devant le conseil d'État qui va lui donner raison et les annuler au début de l'année 2017 ; c'est à partir de ce moment que va se mettre en place le schéma d'acteurs tel qu'on le connaît aujourd'hui.

1.2.2 La scène d'acteurs actuels : genèse de sa mise en place

Alors que la politique de lutte contre la LBE avortée de 2002 correspondait davantage à une vision objectiviste où le caractère collectif du problème et son importance économique avaient été mis en avant par les autorités publiques et les experts, le choix de traiter cette problématique aujourd'hui doit être étudiée au regard du rôle des acteurs qui la construisent.⁴⁹

« A partir du moment où on gagne contre l'État, cela engendre un ressenti au niveau de la population (...), que cette association a réussi à faire trembler les puissants (...) sur le fond est-ce qu'ils avaient tort ou raison, je pense que les gens ne raisonnent pas comme ça, il y un ressenti : l'État est condamné, c'est parce qu'il avait tort et la crédibilité de l'ADEFAR augmente à partir de là. »⁵⁰

Cette remarque formulée par un observateur de la vie publique à La Réunion permet d'entrevoir la sympathie que l'ADEFAR recueille au niveau public et l'influence qu'elle peut désormais avoir dans l'opinion publique dès lors qu'elle va trouver des relais dans le monde associatif et les médias et qu'elle pourra mobiliser des images fortes.

L'ADEFAR se compose d'acteurs de l'élevage, qui se considèrent victimes d'un système qui a failli dans la politique sanitaire de lutte contre les maladies, notamment la LBE.

« L'ADEFAR était destinée à regrouper tous ces gens qui avaient été abandonnés par les structures pour les aider à se défendre. »⁵¹

Elle recherche logiquement l'appui d'acteurs plus spécialisés dans la prise en charge de revendications collectives. La misère sociale qui accompagne les premières faillites d'éleveurs permet de mobiliser l'église catholique et plus particulièrement le secours catholique. *« Le secours catholique a pris fait et cause pour ces pauvres gens abandonnés par les filières. »⁵²* L'ADEFAR note dans la brochure qu'elle a éditée les liens très étroits qu'elle

⁴⁹ Hassenteufel P. 2011 Sociologie politique : l'action publique, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2^eéd. p.42-46

⁵⁰ Entretien n°10

⁵¹ Entretien n°15

⁵² Entretien n°15

entretient avec le Mouvement des Travailleurs Krétiens de La Réunion (MTKR) qui est lui-même affilié au Mouvement Mondial des Travailleurs Chrétiens (MMTC).

D'autres acteurs se greffent sur ce noyau dur qui va, au fil du temps, se construire et se renforcer autour de l'ADEFAR. *« ils sont appuyés par les médias, les journaux, le responsable du JIR(Journal de l'île de la Réunion) serait dans la mouvance catholique qui elle-même soutient l'ADEFAR, soutenu par le MTKR, l'évêché de St Denis, c'est leur misère sociale, leur caractère de victimes qui font leur crédibilité »*⁵³

Désormais l'ADEFAR a élargi son champ revendicatif depuis qu'elle a porté le débat sur la controverse qui, de son point de vue, existe sur le risque de contamination pour l'homme à consommer des produits animaux issus de bovins infectés de LBE. Ce faisant, son action revêt une dimension nouvelle qui concerne la santé publique. *« ils sont sur des créneaux de défense de la consommation, du bien manger, du bien vivre, qui sont assez porteurs à la Réunion, en ce moment »*

On assiste à l'arrivée de nouveaux acteurs alliés de l'ADEFAR :

L'Association Initiatives Dionysiennes (AID) dont le président est médecin, qui s'intéresse à tous les sujets en relation avec l'environnement et la santé. AID a été fondée par des adhérents d'Attac France et se définit comme *« est une association altermondialiste tournée vers l'action »*⁵⁴ La défense d'un mode de production et d'une application des textes réglementaires est reprise dans un article écrit par son président qui demande en conclusion de soutenir l'ADEFAR dans sa démarche.⁵⁵

Le collectif OASIS Réunion se présente comme une organisation qui a pour objectif de transformer l'île de La Réunion en une oasis agro-bio-socio-écologique.⁵⁶ Son activité est très présente sur le terrain où elle est à l'origine de nombreuses pétitions, et sur les réseaux sociaux.

L'association nationale de défense des consommateurs et des usagers, historiquement : Consommation, Logement et Cadre de Vie (CLCV) possède une antenne de terrain à La Réunion qui soutient également les positions de l'ADEFAR, notamment vis-à-vis des aspects sociétaux.⁵⁷

⁵³ Entretien n°2

⁵⁴ www.aid97400.re/ consulté le 13/07/2019

⁵⁵ <http://www.ipreunion.com/courrier-des-lecteurs/reportage/2018/12/15/tribune-libre-de-bruno-bourgeon-president-de-l-aid-974-adefar-un-combat-juste,95163.html> consulté le 13/07/2019

⁵⁶ <https://oasis-reunion.bio/> consulté le 13/07/2019

⁵⁷ www.clcv.org > Toutes les structures de la CLCV consulté le 13/07/2019

Enfin, des mouvements proches des « gilets jaunes » comme Les révoltés du 974 sont venus récemment apporter un soutien global à l'ADEFAR dans ses prises de position contre l'État et les représentants des coopératives : ils se positionnent comme des « lanceurs d'alertes qui veulent réhabiliter un état de droit à La Réunion »⁵⁸

Les partis politiques

La presse

Les trois phases de la construction du problème de la lutte contre la LBE ⁵⁹:

Phase 1 : la lutte contre les maladies animales réglementées est par essence un problème qui est public puisqu'elle s'adresse à l'ensemble du cheptel. Le déclassement de la LBE de DSII en DSIII peut être considéré à cet égard comme une tentative de maintenir le problème dans la sphère privée. Mais le conseil d'État en annulant les arrêtés de 2015 remet la lutte contre la LBE dans un contexte de problème public.

Phase 2 : le type d'imputation causale mobilisé par les acteurs sociaux au premier rang desquels se trouve l'ADEFAR est la mortalité anormalement élevée dans le cheptel bovin à l'origine des déconvenues financières voire de la faillite de certains éleveurs. Ce sont les mesures de lutte inadaptées contre la LBE qui provoquent les difficultés économiques. Les causes collectives du problème sont donc constituées par les politiques de lutte inadaptées menées par l'État en accord avec les SICA.

Phase 3 : une demande est adressée auprès des autorités publiques pour la réalisation d'une politique de lutte contre la LBE. La dénonciation d'éventuels coupables se dessine et certains acteurs se positionnent comme victimes

Comment et pourquoi la problématique de lutte contre la LBE est inscrite sur l'agenda ?

L'intensité dramatique du problème :

La médiatisation autour des mortalités anormalement élevées et d'une possible contamination à l'homme se révèle très efficace puisqu'elle met en scène des éleveurs qui manifestent en ayant pris soin de revêtir des tenues leur permettant de se protéger d'éventuels virus ou germes pathogènes. « *L'image qu'ont donnée ces individus habillés en cosmonautes* »⁶⁰ pour reprendre les propos d'un membre du conseil d'administration de la SICALAIT montre

⁵⁸https://www.youtube.com/watch?v=dj6WVwd_ndo&list=PLVkCKVlipdkQlcNTn9tHtHPV6oiR2hbjo&index=6&t=0s consulté le 13/07/2019

⁵⁹ Gilbert C, Henry E, Bourdeaux I. 2009 Comment se construisent les problèmes de santé publique La Découverte p.7-33.

⁶⁰ Observation n° 7

combien l'ADEFAR parvient à diffuser des messages pouvant induire la peur pour certains de ses concitoyens.

La nouveauté du problème :

Certes le problème n'est pas nouveau mais la controverse naissante sur la possible contamination à l'homme déplace la problématique de santé animale vers une problématique de santé humaine, de santé publique. Cette nouvelle caractéristique lui confère également une composante potentiellement dramatique. « Scandale bovin à La Réunion, la poizon dann manzé » tel est le titre d'un livret publié par l'ADEFAR dont la promotion a été faite au cours de débats-forum comme celui organisé par la communauté des Jésuites à La Réunion.⁶¹

L'adéquation du problème aux valeurs culturelles dominantes :

Dans le contexte actuel d'une attention portée à l'alimentation et à la nature, origine et qualité des denrées consommées, le citoyen devient de plus en plus sensible aux argumentaires visant la salubrité des denrées. « *ils sont sur des créneaux de défense de la consommation, du bien manger, du bien vivre, qui sont assez porteurs à la Réunion.* »⁶² Les problématiques de l'ESB ont depuis les années 2000 sensibilisé l'opinion publique et les récentes affaires du lait en poudre Lactalys ou des steaks hachés à EColi STEC ont fait l'objet d'une publicisation importante durant ces dernières années. L'abord d'une problématique sous l'aspect sécurité alimentaire réalisé par l'ADEFAR correspond bien aux préoccupations dominantes d'autant que lui est implicitement jointe la dimension structurelle d'une production industrielle qui a souvent été mise en cause, par exemple dans l'utilisation de farines animales pour nourrir les bovins dans le cas de l'ESB ou la production de lait en poudre dans de grands complexes agro-alimentaires (Lactalys).

C'est vraisemblablement la combinaison de ces trois facteurs qui permet à la problématique d'émerger et lui permettre d'accéder à l'agenda alors que d'autres problèmes très prégnants à La Réunion comme la salmonellose ne bénéficie pas des mêmes opportunités d'accès à l'agenda.

⁶¹ <https://www.jesuites974.com/spip.php?rubrique11> consulté le 15/07/2019

⁶² Entretien n° 10

1.2.3 Le processus de mise à l'agenda de la politique de lutte contre la LBE

Les modalités de mise sur l'agenda⁶³

L'ADEFAR s'est mobilisée et s'est organisée pour publiciser la problématique de lutte contre la LBE : l'autorité publique répond à la demande sur le modèle inputs qui génèrent des outputs. Cette construction simple ne permet pas à elle seule d'expliquer comment sa demande est parvenue à arriver sur l'agenda et, par conséquent, à écarter d'autres demandes concurrentes. D'autant que la problématique LBE est venue à l'agenda en 2002, puis en est sortie en 2004.

Trois composantes sont à prendre en considération pour expliquer ce retour sur l'agenda ⁶⁴:

Participation (mobilisation externe) : actions menées par des groupes extérieurs à l'État : ADEFAR, Révoltés du 974, voire gilets jaunes : attirent l'attention des médias, donc de l'opinion publique et des politiques. Des relais : essentiellement journalistes, politiques et autorités religieuses sont recherchés et trouvés d'autant qu'ils peuvent appartenir à des sphères qui s'interpénètrent. Le JIR est plutôt proche des milieux catholiques, Témoignages Re est le quotidien du Parti Communiste Réunionnais (PCR) qui a conservé une certaine influence sur l'île. Les autorités catholiques sont très présentes au travers du secours catholique. L'activité de l'ordre des Jésuites permet également de relayer les positions de l'ADEFAR. Ce dernier invite : « à réfléchir à notre alimentation à partir des exigences de l'écologie humaine »⁶⁵ énoncées dans une encyclique papale lorsqu'il évoque « un hommage rendu aux éleveurs sinistrés »⁶⁶ à propos de l'ADEFAR.

Médiatisation : la couverture médiatique de la LBE est depuis 2017 très intense quels que soient les médias : journaux, radio, télévision. Ce sont souvent les démonstrations et manifestations des associations qui sont à l'origine des articles, mais aussi les réponses que les autorités locales leur fournissent entretenant malgré eux certaines polémiques. On peut citer par exemple l'intervention du préfet venu soutenir la filière viande lors d'une foire agricole et qui répond à un journaliste sur l'absence de danger à consommer de la viande locale en qualifiant l'association d'ignorants.⁶⁷

⁶³ Hassenteufel P. 2011 Sociologie politique : l'action publique, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2^eéd. p.12-16

⁶⁴ Garraud P. « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », L'année sociologique, p. 17-41.

⁶⁵ <https://www.jesuites974.com/spip.php?rubrique11> consulté le 15/07/2019

⁶⁶ idem

⁶⁷ https://www.clicanoo.re/.../Leucose-bovine-Une-polemique-lancee-par-des-ignorants_... consulté le 15/07/2019

Par ailleurs c'est souvent l'ADEFAR qui prend l'initiative de la communication comme en témoigne l'annonce faite au journal télévisé du soir de la future mise en place d'un plan d'éradication de la LBE par l'ADEFAR elle-même alors que seule la chambre d'agriculture est présente sur le plateau « piégée »⁶⁸ aux dires d'un de ses représentants car elle ignorait l'intervention simultanée en duplex de l'ADEFAR.⁶⁹

L'offre politique : tous les acteurs politiques de la scène locale ont mis en avant cette problématique afin de renforcer l'aura locale dont ils pouvaient bénéficier. Il s'agissait à la fois d'une logique électoraliste, par exemple pour le PCR qui a perdu beaucoup d'influence au seuil des années 2000 alors que son implantation locale remontait aux années d'après-guerre comme en métropole. La dynastie Vergés qui a brigué tous les mandats électoraux et a exercé un pouvoir sans partage sur l'île pendant des décennies mais sa défaite aux législatives de 2007 a marqué un tournant dans la perte d'influence du PCR.

Cela étant les acteurs politiques qui manifestent un intérêt pour la politique d'éradication de la LBE sont de sensibilité différente et ont soutenu, ou pas, au gré du temps les positions de l'ADEFAR. Un éleveur note que « *des politiques ont soutenu l'ADEFAR à un moment donné, les présidents des SICA ont expliqué aux députés et depuis ils ne suivent plus l'ADEFAR.* »⁷⁰ Mais le poids des acteurs politiques n'a pas été déterminant dans la mise sur l'agenda dans un premier temps, les interventions directes d'élus locaux auprès des cabinets ministériels au cours de la présidence de Nicolas Sarkozy n'ont pas eu d'effets notables sur le processus de mise sur l'agenda.

A contrario, la mobilisation d'un groupe politique en janvier 2018 à l'Assemblée Nationale pour demander la mise en place d'une commission d'enquête parlementaire relative à la LBE à La Réunion est révélatrice de l'intérêt que suscite la problématique dès que médiatisation, actions de mobilisation et controverses entrent dans la sphère publique.⁷¹

Les deux autres modèles développés par P Garraud ⁷²celui de l'anticipation et celui de l'action corporatiste silencieuse peuvent correspondre à notre problématique puisqu'il s'agirait de s'intéresser à des espaces plus confinés où les acteurs seraient davantage des experts ou des

⁶⁸ Entretien n° 15

⁶⁹ <https://la1ere.francetvinfo.fr/reunion/leucose-bovine-plan-lutte-regionale-726688.html> consulté le 02/07/2019

⁷⁰ Entretien n°13

⁷¹ Assemblée Nationale 2018 Proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur les causes de prévalence élevée de la leucose bovine enzootique dans les élevages laitiers de la Réunion, sur ses conséquences sanitaires, économiques et sociales ainsi que sur les moyens d'y remédier en vue de la consolidation d'une filière bovine durable au service des consommateurs.

⁷² Garraud P. « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, p.17-41.

groupes d'intérêts. Or la première mise sur agenda de 2002 relève surtout de l'initiative de vétérinaires de l'État épaulés par des experts scientifiques de l'AFSSA et du CIRAD. Ce modèle anticipatif correspond à la première mise sur agenda de la problématique LBE. C'est d'ailleurs plutôt l'action corporatiste silencieuse de la SICALAIT qui a joué à cette époque un rôle pour bloquer la décision.

Les dimensions contextuelles et la fenêtre d'opportunité

Actuellement la forte publicisation associée à de nombreux recours en justice a créé un contexte favorable à la mise sur agenda et une fenêtre d'opportunité se développe en partant des constats suivants :

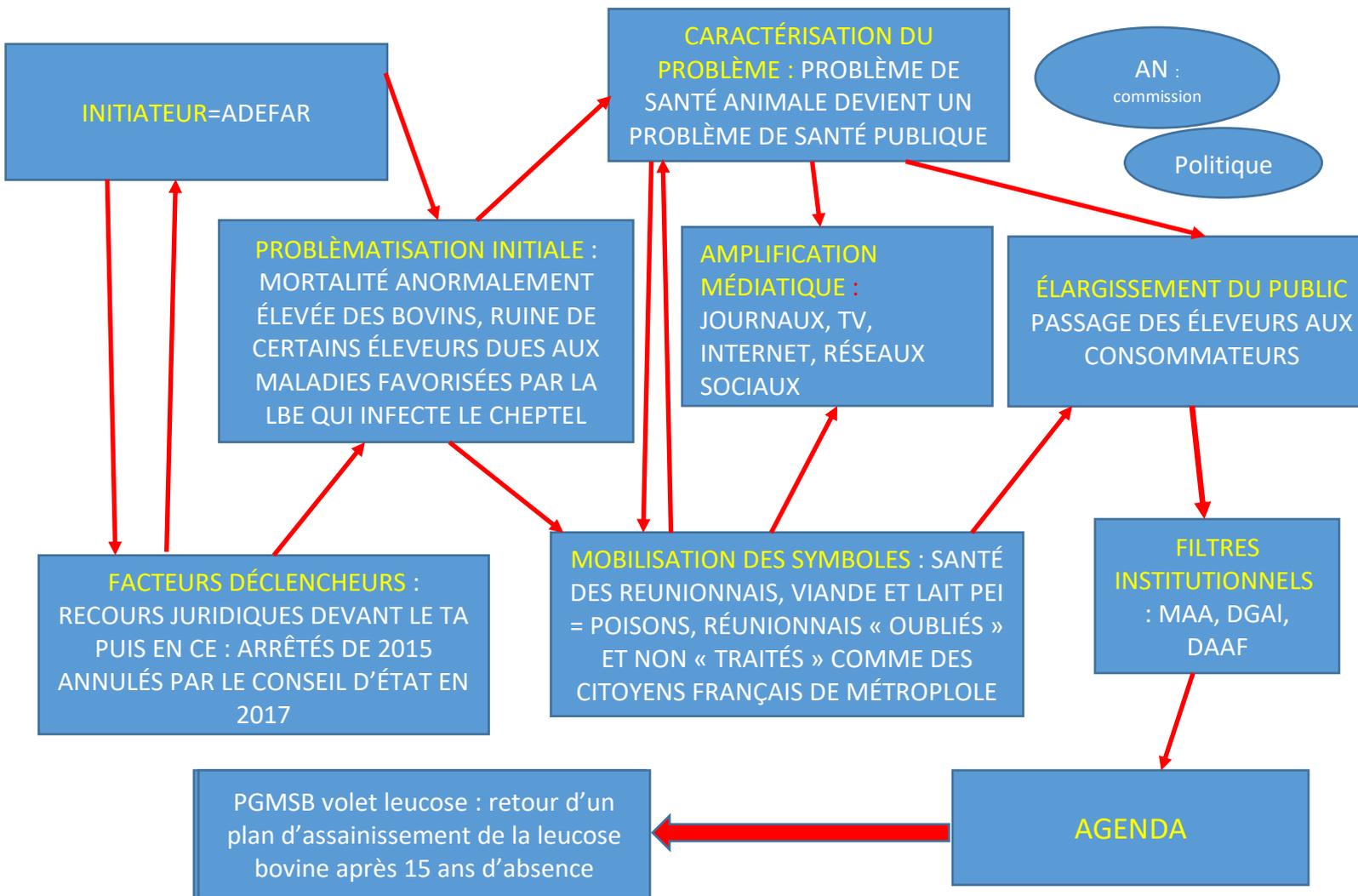
Le flux des problèmes est bien identifié : les indicateurs économiques liés à la vente de la viande locale sont très mauvais et la chute des ventes est en partie imputable à la mauvaise image que le consommateur réunionnais a de la viande bovine locale considérée comme potentiellement à risque. La SICAREVIA très sensible à la médiatisation actuelle sur l'aspect santé publique et risque à consommer réclame une communication accrue de la part de la puissance publique et n'hésite pas à claquer la porte d'une réunion de travail dédiée à la mise en place du plan de lutte contre la LBE suite à un signe d'agacement malencontreusement donné par la DAAF.⁷³ La solution de l'assainissement du cheptel bovin vis-à-vis de la LBE est, certes, problématique, mais une solution technique a été mise au point. Celle-ci est disponible et susceptible d'être prise en charge par les acteurs publics.

Une coalition d'acteurs est présente : les SICA sont réunies, interprofession, GDS, chambre d'agriculture et conseil départemental se sont associés à la mise en place d'un plan de lutte contre la LBE. La puissance publique représentée par la DAAF a réuni ces acteurs lors de Comités de Pilotage (COFIL) dédiés à la LBE au cours desquels les propositions des experts ont été validées par l'ensemble des professionnels et institutionnels de la filière bovine. L'arrivée d'un nouveau préfet ayant occupé le poste de directeur de cabinet du ministre chargé de l'agriculture peut concourir à ouvrir davantage la fenêtre d'opportunité ainsi présente.

Les modèles de mobilisation, de médiatisation et d'offre politique s'entremêlent et un schéma utilisant le modèle de Cobb et Elder permet une tentative de modélisation de la mise sur agenda de la politique de lutte contre la LBE :

⁷³ Observation n° 7

Figure n°4 : SCHEMA ADAPTE DE COBB ET ELDER



SCHÈMA ADAPTÉ DE COBB ET ELDER 1972, D'APRÈS MULLER P ET SUREL Y :
Analyse des politiques publiques – Paris Montchrestien, coll. Clefs, 1998

On retrouve dans ce schéma les phases de construction du problème LBE, telles qu'elles ont été définies plus haut. L'initiateur qu'est l'ADEFAR met en avant la mortalité des bovins qu'il impute à la LBE et il s'agit bien d'un problème public puisque l'annulation des arrêtés

de 2015 a confirmé qu'on est en présence d'un DSII. Le problème se caractérise par sa nouveauté dans la mesure où une controverse existe sur une potentielle contamination de la LBE à l'humain.

De nouveaux acteurs alliés appartenant aux mondes associatif et religieux sont désormais demandeurs d'une prise en compte de la LBE. La médiatisation intense qui accompagne les revendications de ces acteurs est aussi liée à l'apparition d'enjeux symboliques forts tels que la santé de la population et la production de denrées saines dans le respect de l'environnement. Les acteurs politiques se mobilisent pour des raisons électoralistes entre autres, à l'approche d'échéances municipales. Les institutions étatiques enregistrent la demande et mettent sur l'agenda la lutte contre la LBE qui avait été écartée de ce dernier depuis 2004.

Dans un deuxième temps, je vais m'attacher à décrire les acteurs, leurs jeux respectifs et les éventuelles alliances qu'ils passent pour poursuivre leur but, ainsi que les controverses qui animent le débat sur la nécessité de mener la politique de lutte contre la LBE.

2 LES ACTEURS DE LA LUTTE CONTRE LA LBE À LA RÉUNION

Les acteurs de la lutte contre la LBE sont essentiellement représentés par des groupes d'individus plus ou moins structurés selon qu'ils appartiennent ou non à des organisations. Seuls quelques experts isolés peuvent être considérés comme des acteurs n'agissant qu'en leur propre nom, même s'ils peuvent être rattachés à des réseaux qui les concernent professionnellement. Parmi les acteurs présents j'ai arbitrairement choisi de les présenter en considérant le rapport qu'ils ont *a priori* avec la politique publique de lutte contre la LBE selon qu'ils en sont les concepteurs, les bénéficiaires ou les influenceurs extérieurs.

La frontière qui sépare ces acteurs n'est pas toujours aussi nette, et dans un deuxième temps j'aborderai les différents jeux d'acteurs qui peuvent être vus sous des approches différentes dans le temps et qui peuvent amener des alliances de circonstance.

Enfin, je présenterai les controverses qui sont désormais dans l'arène publique et qui pourraient à terme modifier les positions des acteurs notamment institutionnels sur la ou les décisions à prendre en matière de lutte contre la LBE.

2.1 Présentation des acteurs

2.1.1 Les acteurs élaborant la lutte contre la LBE : le CROPSAV élargi et la DGAI

Les acteurs qui prennent part à l'élaboration du plan de lutte contre la LBE et qui sont donc conviés aux CROPSAV et COPIL LBE qui se succèdent depuis 2017 appartiennent aux sphères institutionnelle et professionnelle : DAAF, GDS, département, chambre d'agriculture, LVD, représentants syndicaux du monde agricole, coopératives (SICA), GTV et syndicat vétérinaire. Les experts du CIRAD et de l'ANSES ont une voix consultative.

Les observations que j'ai effectuées au cours des réunions de travail et des COPIL m'ont amené à constater que ce réseau d'action publique regroupe des acteurs étatiques et des groupes d'intérêts comme les coopératives, les syndicats agricoles et vétérinaires qui partagent une vision commune sur l'orientation à prendre en matière de lutte contre la LBE.

La présence de tous ces acteurs à l'assemblée générale de la SICALAIT et le soutien appuyé à celle-ci lors des interventions orales du département et de la chambre d'agriculture témoignent de la forte intégration des membres de ce réseau.⁷⁴

Parmi eux il apparaît important de souligner le poids économique et social des coopératives qui sont représentées par l'Union Réunionnaise des Coopératives Agricoles (URCOOPA) au sein du CROPSAV. L'URCOOPA a été fondée par quatre coopératives dont la SICALAIT. Désormais, le groupe URCOOPA compte plus de 1200 salariés répartis dans des branches aussi diverses que la nutrition animale qui livre l'aliment aux éleveurs bovins, que les produits laitiers, représentées par la Compagnie Laitière des Mascareignes (CILAM). La CILAM qui comprend 23 filiales est détenue à 37% par la SICALAIT.⁷⁵

La SICALAIT présente de l'amont de la filière au travers des éleveurs jusqu'à l'aval au travers de la production et la distribution de produits laitiers, détient pratiquement le monopole de la filière lait sur l'île. Les emplois directs et induits qu'elle a créés représentent une part importante des emplois du secteur agro-alimentaire de l'île.

⁷⁴ Observation n° 4

⁷⁵ Urcoopa.fr consulté le 31/07/2019

Ces considérations font que la SICALAIT possède des ressources matérielles, positionnelles et politiques importantes⁷⁶ qui donnent à cet acteur collectif une capacité d'action ou une capacité de blocage conséquente, déjà utilisée sur le même sujet en 2004.

La SICAREVIA présente davantage un poids social et sociétal dans la mesure où elle permet le maintien d'une activité économique dans certaines zones géographiques d'altitude et un entretien des paysages.

Les deux SICA représentent la majorité des éleveurs, cependant les positions prises par les conseils d'administration et les adhérents semblent parfois très éloignées. Cet éleveur invité à un COPIL LBE donne son point de vue quant à une éventuelle participation volontaire au futur plan leucose : « *Je ne suis pas prêt dans ma tête parce que j'ai sélectionné mon élevage* »⁷⁷ Mais ce dernier ajoute : « *Aujourd'hui par rapport au tapage médiatique, on n'a pas le choix* »⁷⁸

Le GDS 974 est le partenaire naturel des acteurs de ce réseau d'action publique, d'ailleurs sa page de présentation présente ses partenaires et liste SICALAIT, SICAREVIA, chambre d'agriculture, département, CIRAD et DAAF entre autres.⁷⁹ Organisateur des premiers États Généraux de la Santé Animale sur l'île à l'automne 2018, il représente un acteur pivot de la lutte contre les maladies animales du cheptel bovin. A cet égard, il possède des ressources de savoir importantes, mais peu de ressources matérielles en propre, car il dépend des délégations que lui attribue la DAAF. Les missions déléguées par la DAAF au GDS 974 reconnu comme Organisme à Vocation Sanitaire (OVS) sont d'ailleurs l'objet de remises en question eu égard au nombre d'Équivalent Temps Plein (ETP) accordés et aux missions effectuées. Le sujet apparaît très sensible pour la direction technique du GDS qui voit d'un mauvais œil le retour de la DAAF à l'assemblée générale du GDS et l'exercice de son droit de vote, alors que celle-ci n'assistait plus à l'AG depuis plusieurs années.⁸⁰

La convention annuelle qui liait l'État et le GDS dans le cadre des missions relatives à la surveillance sanitaire, notamment de la LBE n'a plus été reconduite depuis 2015. La prise en compte de la note de service DGAL/SDSPA/2014-737 relative à la délégation au titre du

⁷⁶ Hassenteufel P. 2011 Sociologie politique : l'action publique, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2^eéd. p.42-46

⁷⁷ Observation n° 8

⁷⁸ Idem

⁷⁹ Gds974.com consulté le 01/08/2019

⁸⁰ Observation n°2

L201-13 du CRPM, pour établir la convention 2015 engendrait une réduction de moitié de la participation de l'État. L'élaboration d'un PGMSB permit de contourner cet obstacle en faisant l'objet d'une convention de mission, ce qui compensa la perte financière induite par l'application de la nouvelle réglementation. La lutte contre la LBE constitue donc pour le GDS 974 un levier important qui lui permet de justifier ses demandes d'ETP auprès de la DAAF.

Le département, acteur discret, joue cependant un rôle déterminant si l'on considère ses ressources matérielles et politiques. Les interactions qu'il exerce avec les services déconcentrés du ministère sont nombreuses. Au-delà de la tutelle qu'il exerce sur le LVD, il représente un bailleur de fonds incontournable et en apporte la preuve en annonçant qu'il participera au plan de financement à hauteur de 2 millions d'euros pour les quatre années à venir ce qui représente près de 40% du total.⁸¹

Ces acteurs collectifs étatiques comme les administratifs de la DAAF, les politiques du conseil départemental et les acteurs collectifs non étatiques comme le GDS et surtout les SICA et les vétérinaires sanitaires prennent part aux déterminants de la lutte contre la LBE. A cet égard ils constituent une communauté de politique publique à part entière. Les positions de cette communauté ont évolué au cours du temps, mais elle a fait preuve d'une certaine cohérence et tous ses membres ont adopté une position commune consensuelle sur le contenu de la politique de lutte actuelle contre la LBE. Au cours des observations que j'ai pu effectuer la présence de ces acteurs a toujours été importante et la prise en compte des remarques émanant des SICA et de l'interprofession dans la réalisation du diaporama DAAF de présentation du plan de lutte LBE destiné à la DGAI illustre la forte interdépendance qui existe entre eux.⁸²

Le tableau qui suit présente les ressources des principaux acteurs constituant la communauté de politique publique telle que je l'ai définie :

⁸¹ Observation n° 7

⁸² Observation n° 7

Tableau n°2 : tableau récapitulatif des ressources des principaux acteurs constitutifs de la communauté de politique publique de lutte contre la LBE.(d’après Knoepfel, Larrue et Varone cités par Hassenteufel P.)

RESSOURCES	DAAF	GDS	SICALAIT	SICAREVIA	DEPT	VETERINAIRES	EXPERTS
POSITIONNELLES	+++	++	+++	++	++	++	++
MATÉRIELLES	+++	+	++	+	+++	+	
DE SAVOIR	++	+++	+	+	+	++	+++
POLITIQUES	+		++	+	+++	+	
SOCIALES						+	
TEMPORELLES	+	+					++

Vétérinaires et Experts :

Les vétérinaires exerçant en clientèle privée mais détenteurs d’un mandat sanitaire sont à la fois des agents de l’État quand ils remplissent une mission dans le cadre de ce mandat mais des acteurs privés lorsqu’ils pratiquent en clientèle. Par ailleurs, la plupart des ISPV sont vétérinaires et on retrouve certains d’entre eux au GDS, CIRAD et ANSES. Certains mêmes ont la qualité d’expert. Parlant le même langage et partageant des systèmes de représentation identiques ils appartiennent à une communauté épistémique. Dans une approche par les réseaux, il apparaît qu’ils appartiennent à la fois à la communauté de politique publique de lutte contre la LBE et à cette communauté épistémique.

Les acteurs nationaux :

La DGAI est un acteur important et incontournable sans lequel les prises de décision finales ne peuvent se réaliser car elle détient les ressources matérielles et positionnelles qui lui confèrent une capacité d’action publique. Son relais local est la DAAF qui possède les ressources matérielles partagées tant sur le plan financier que sur le plan technique, notamment réglementaire. Un certain décalage est perceptible entre l’administration centrale et le service déconcentré comme l’affirment plusieurs interlocuteurs : *« Je trouve que l’État dans ses différentes composantes n’a pas une position univoque, on ne sent pas du tout une approche identique aux différents niveaux (national et local), compte tenu de certains moyens financiers alloués aux DROM »*⁸³ La réflexion de ce cadre de la DAAF apparaît plus

⁸³ Entretien n° 6

énigmatique : « *Un flottement depuis peu : pour moi c'est nouveau, peut-être qu'on connaît pas tout, ils en ont discuté et peut-être qu'il y a quelquechose,* »⁸⁴ En effet, à la fin de ma mission sont apparues des dissonances entre les positions actées par la DAAF qui a pourtant, depuis l'an dernier un « blanc-seing » pour mener à bien la mise en place du plan LBE : « *L'état des lieux qui sera fait lors de la campagne de prophylaxie 2018, ainsi que la synthèse des différents moyens de lutte adaptés à la leucose bovine à La Réunion, doivent aboutir à la structuration d'un plan global de maîtrise sanitaire bovin dont les objectifs sont, à moyen terme, la réduction de la prévalence de cette maladie, mais aussi de toutes celles impactant le cheptel bovin, et à plus long terme, l'éradication de cette maladie.* »⁸⁵ La réponse donnée par le ministre en charge de l'Agriculture à une question posée par une députée de La Réunion en avril 2018 est sans équivoque. Cette nouvelle péripétie ne remet pas la mise sur agenda en question, mais la décision risque d'être différée et les acteurs membres de la communauté de politique publique qui s'est construite autour de la lutte contre la LBE déconcertés par ce nouveau retard. Cette nouvelle donne leur a été présentée lors d'une réunion de travail début juillet 2019⁸⁶. Le changement apparu concerne essentiellement les modalités de financement du plan qui ne sont pas acceptées par un acteur étatique de premier plan : le ministère des Outre-Mer (MOM) qui, jusqu'alors, n'était pas intervenu dans le débat. L'acteur individuel qui le représente auprès du MAA ne partage vraisemblablement pas les cadres d'analyse de la problématique et son action peut s'interpréter davantage sous l'angle cognitif puisqu'il a été DSV de La Réunion dans la période de « vide juridique », ou même dans le cadre d'un choix rationnel de sa part comme l'indique sans détour un représentant d'un organisme consulaire : « *Il pense à sa carrière, le reste il n'en a rien à faire* »⁸⁷

2.1.2 Les acteurs du terrain, bénéficiaires de la lutte contre la LBE : Éleveurs et Vétérinaires Sanitaires

Les éleveurs constituent des acteurs individuels et même s'ils ne partagent pas tous le même point de vue, la plupart se rangent derrière la SICA à laquelle ils adhèrent. Un observateur de la vie publique réunionnaise note à cet égard : « *Beaucoup d'éleveurs sont soutiens des coopératives car, en tant qu'adhérents ils n'ont pas le choix puisqu'ils signent une charte*

⁸⁴ Entretien n° 2

⁸⁵ Question n° 7804 de la 15^{ème} législature, 24/04/2018 <http://www2.assemblee-nationale.fr/questions/detail/15/QE/7804>, consulté le 03/07/2019

⁸⁶ Observation n° 11

⁸⁷ Entretien n° 15

dans laquelle ils s'engagent à ne pas critiquer la coopérative (...) Ils ne critiquent pas, mais est-ce qu'ils sont d'accord, on ne sait pas »⁸⁸

Et un scientifique corrobore ce point de vue : *« Est-on certain que les éleveurs de terrain sont demandeurs ? Les filières sont demandeuses, cela ne veut pas dire les éleveurs ! »⁸⁹*

L'opinion de ce vétérinaire est assez tranchée : *« Les éleveurs laitiers aujourd'hui, ils se moquent complètement de la leucose ! S'il n'y avait pas de retentissement médiatique ils ne feraient rien pour éradiquer la LBE »⁹⁰*

« Je n'ai jamais fait de cas avec la leucose cela ne m'a jamais gêné pour travailler »⁹¹
confirme un éleveur laitier.

On retrouve la césure lait-viande pour ce cadre du GDS : *« Les éleveurs : certains disent que cela ne sert à rien : ils payent, ils doivent faire la contention..., après il y en a d'autres qui veulent tout faire pour éradiquer la LBE, ce seraient plutôt les éleveurs viande en filière »⁹²*

Mais il apparaît que l'enjeu sanitaire est, désormais dépassé dans la lutte contre la LBE :

« Vous voyez les actualités comme nous on a une grosse problématique sanitaire nous sommes un peu démunis face à cela, parce que je pense qu'on n'aurait pas dû accepter la remise en cause des arrêtés comme ils étaient sur la leucose. Cela a été fait malheureusement pour nous et on en prend plein la figure(...) Et on craint qu'il y ait bientôt un gros conflit entre les éleveurs c'est imminent (...) Nos dirigeants de filière ne le voient pas ou nous disent pas qu'ils le voient. »⁹³ Au-delà de la problématique LBE, ces trois éleveurs témoignent d'un malaise dont la leucose ne serait pas le facteur *princeps* mais d'une crainte sur l'avenir des filières bovines et particulièrement de la filière lait :

« Aujourd'hui, moi j'ai la maladie chez moi, plus de 75% de mon troupeau infecté, mais ce n'est pas pour autant que cela ne marche pas, le problème est ailleurs »⁹⁴

⁸⁸ Entretien n° 5

⁸⁹ Entretien n° 6

⁹⁰ Entretien n° 11

⁹¹ Entretien n° 13

⁹² Entretien n° 12

⁹³ Entretien n° 7

⁹⁴ Entretien n° 9

« Il y a quelque chose à faire et c'est maintenant, si on ne fait rien il y aura toujours des idiots pour dire n'importe quoi, mais si on fait quelque chose cela va coûter cher. Maintenant, il faut choisir on veut encore vivre de l'élevage encore des années ou est-ce qu'on veut arrêter l'élevage à la Réunion »⁹⁵

« Il faut qu'on arrive à faire quelque chose qui soit à nous, sans qu'il n'y ait personne pour nous dire comment faire, que les rentrées d'argent soient dans notre poche, pas à un actionnaire à droite ou à gauche, donc il faut qu'on arrive à monter quelque chose de 100% éleveur. (...) et si on y arrive, il n'y aura plus de Sicalait. »⁹⁶

Les acteurs individuels que sont les éleveurs semblent tout à fait dissociés des SICA qui les représentent et les enjeux de ces derniers. Pourtant présents au sein des conseils d'administration des SICA, les éleveurs ont des ressources limitées car individuelles et « déléguées » aux coopératives qui poursuivent des stratégies décidées par des conseils d'administrations tout puissants.

Les éleveurs indépendants qui sont présents exclusivement en élevage viande ont décliné dans leur ensemble les demandes d'entretien. L'explication que l'on peut amener à ce refus se trouve dans le fait que ces éleveurs présents dans une filière non structurée où l'identification et la déclaration des animaux ne sont pas systématiques ne se voyaient pas établir un dialogue avec un chargé de mission de la DAAF qu'ils considèrent comme une entité administrative répressive, qui ne peut leur apporter d'aides financières sans contrepartie.

Les vétérinaires sanitaires sont indirectement les bénéficiaires d'une politique de lutte contre la LBE car l'activité induite par cette mission déléguée aura un impact économique positif direct pour leur activité et indirect dans la mesure où leur présence sur le terrain leur permet de réaffirmer le rôle incontournable qu'ils doivent avoir dans la politique de lutte contre les maladies animales quand certains concurrents potentiels comme le GDS veulent occuper le terrain. Cette préoccupation de la profession vétérinaire est largement évoquée par un de ses représentants lors d'une réunion de travail où GDS et vétérinaires sanitaires sont présents.⁹⁷

⁹⁵ Entretien n° 8

⁹⁶ Entretien n° 7

⁹⁷ Entretien n° 11

2.1.3 Les acteurs de la sphère sociale : Associations, Médias et Politiques

Les acteurs non étatiques peuvent se diviser en trois catégories : en premier lieu des associations au premier rang desquelles se trouve l'ADEFAR, en second lieu les médias et enfin les acteurs politiques individuels.

J'ai sollicité l'ADEFAR qui a décliné l'entretien au prétexte que les conditions fixées par elle-même pour m'accorder une interview n'étaient pas remplies. Voici la réponse qui m'a été donnée : il s'agit en fait de questions qui me sont retournées comme préalable à une éventuelle rencontre. J'ai répondu à ce questionnaire de la façon la plus honnête possible ce qui, de toutes évidences, n'a pas convaincu l'association qui ne m'a plus contacté.

« - *qu'est-ce qui nous permet de justifier ou vérifier votre parcours cité précédemment ?*

- *quelles seront les retombées positives pour notre association ou la profession d'éleveurs ?*

- *quel est l'aboutissement de votre thèse, ses orientations finales ?*

- *en quoi cela va aider ces éleveurs et la population réunionnaise victimes de cette discrimination ? »*

Les questions posées par l'ADEFAR révèlent une certaine méfiance de l'association vis-à-vis des tiers extérieurs. Un vétérinaire qui s'est opposé à l'ADEFAR qualifie son fonctionnement de « *sectaire* ». ⁹⁸ Par ailleurs, il apparaît clairement qu'elle positionne son combat en termes de victimes d'une discrimination et qu'elle assimile sa lutte en se positionnant non pas comme la représentante des éleveurs floués mais de la population réunionnaise dans son ensemble.

La liste des actions menées par l'ADEFAR est décrite dans son livret de présentation où sont présentées manifestations, prises de positions publiques, négociations, et surtout actions juridiques. ⁹⁹ Ce livret est adressé à tous les représentants des pouvoirs étatique, politique et religieux de l'île ainsi qu'aux membres du gouvernement et aux présidents des ordres médicaux de métropole. Le mode d'action est donc très diversifié et les cibles sont très larges de façon à permettre une publicisation la plus large possible et à « exporter » la problématique dans l'hexagone.

Les associations de consommateurs, et les associations telles que AID, OASIS, les révoltés du 974 viennent en appui et jouent davantage un rôle de relais sur le terrain. La médiatisation

⁹⁸ Entretien n° 3

⁹⁹ ADEFAR, 2017, Scandale dans l'élevage à La Réunion Quand le développement tue...

dont jouit l'ADEFAR ne peut qu'entraîner pour elles qu'un bénéfice de notoriété au niveau de l'opinion publique, et leur soutien à l'ADEFAR constitue une opération gagnant-gagnant.

Les médias comprennent les trois journaux insulaires, ainsi que leurs versions électroniques, auxquelles s'ajoutent les chaînes de télévision et de radio publiques et privées. Souvent ils sont dénoncés par les acteurs de la communauté de politique publique comme étant au service de l'ADEFAR, « *Ce n'est pas une presse objective, il y a des choses qui sortent à charge, jamais à décharge...* »¹⁰⁰

Même si l'action des médias est certaine dans la publicisation il convient sans doute de relativiser leur poids dans l'inscription à l'agenda.

Tout d'abord on peut se demander quelles sont les sources de l'information transmise aux médias. L'ADEFAR est très active de ce point de vue et apporte une information en continu alors que d'autres sources telles que les administrations, les experts mais aussi les professionnels communiquent avec parcimonie. Cet état de fait est corroboré par la déclaration d'une scientifique qui travaille pour un acteur institutionnel :

*« La presse instruit à charge même si on joue la transparence, mais l'origine c'est qu'ils se sont pris des portes dans le nez face au refus de communiquer des services de l'État, du GDS, et donc les journalistes relaient les informations de celui qui parle, surtout s'il apparaît comme le pot de terre contre le pot de fer, qui lui ne communique pas »*¹⁰¹

Le risque existe bien-sûr qu'une information trop technique soit dénaturée car retraduite par les journalistes pour qui les cadres d'intelligibilité ne correspondent pas forcément. Cela explique sans doute cette peur de communiquer, et répond à la question que se pose cet observateur de la vie réunionnaise : « *Pourquoi ne démentez-vous pas les fausses informations qui circulent dans la presse, c'est une question que j'ai posée à tous les acteurs institutionnels que j'ai pu rencontrer, c'est quelque chose que je ne comprends pas* »¹⁰²

Mais le risque existe aussi pour un sujet aussi technique que l'épidémiologie de la LBE que les sources manipulent les médias !

Enfin, les médias ne se privent pas d'exagérer et de dramatiser certaines informations relatives à la LBE et les placent dans un registre non technique qui en entrave la saisie par l'auditeur profane. Un cadre de la DAAF résume ce tiraillement vis-à-vis du choix de

¹⁰⁰ Entretien n° 5

¹⁰¹ Entretien n° 11

¹⁰² Entretien n° 10

communiquer ou non : « *La communication : si on part dans cette direction, les contradicteurs feront un focus sur le sensationnel* » ¹⁰³

Le rôle de la presse apparaît déterminant dans la publicisation de la problématique LBE, mais la médiatisation joue davantage un rôle de catalyseur, car elle permet aux controverses d'accéder à l'arène publique et au débat entre profanes de s'engager.

Les acteurs politiques locaux et notamment ceux qui détiennent des mandats nationaux sont les acteurs individuels qui possèdent les ressources sociales à même de donner à la problématique LBE un écho en métropole. C'est d'ailleurs un groupe minoritaire à l'Assemblée Nationale qui, à l'initiative d'une députée de l'île, a déposé une demande de création d'une commission traitant de la problématique LBE. Il peut sans doute s'agir d'une action destinée à conforter son aura locale, mais il n'en demeure pas moins que cette initiative reflète l'implication de certains acteurs politiques locaux dans le débat. ¹⁰⁴

2.2 Jeux et logiques d'acteurs

2.2.1 Approche rationnelle : les SICALAIT et leurs intérêts contradictoires

La SICALAIT possède des ressources positionnelles, matérielles et politiques importantes pour expliquer sa stratégie d'acteur en considérant ses intérêts est la première analyse qui semble pertinente. L'intérêt économique a pourtant été longtemps pour elle de ne pas faire rentrer ses adhérents dans un plan de lutte contre la LBE et elle a œuvré pour le retrait de l'agenda du premier plan en 2004. Pourtant elle participe désormais activement à la mise en place du nouveau plan de lutte . Pourquoi ce changement ?

Au-delà des considérations économiques, la SICALAIT défend des intérêts de pouvoir car elle veut sans doute garder le leadership qu'elle a en tant qu'acteur collectif privé, qui peut influencer les décisions à venir, notamment si un plan de lutte obligatoire était mis en œuvre. L'identité des acteurs individuels peut jouer un rôle également, le directeur général de la structure part en retraite et son remplaçant présent sur l'île depuis deux ans a vraisemblablement une approche différente de la problématique. Même si les intérêts économiques et de pouvoir ne doivent pas être écartés, le nouveau dirigeant possède des

¹⁰³ Observation n° 7

¹⁰⁴ Assemblée Nationale.25/01/2018. Proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur les causes de prévalence élevée de la leucose bovine enzootique dans les élevages laitiers de la Réunion, sur ses conséquences sanitaires, économiques et sociales ainsi que sur les moyens d'y remédier en vue de la consolidation d'une filière bovine durable au service des consommateurs

cadres normatifs qui sont différents et sa présentation réalisée lors de l'AG de la SICALAIT révèle une volonté d'impulser une dynamique nouvelle dans la gestion des problématiques sanitaires du cheptel laitier.¹⁰⁵

Cependant le conseil d'administration de la SICALAIT composé d'éleveurs, soucieux d'intérêts économiques et voulant préserver leur pouvoir, maintient une position plus nuancée même s'il adhère à la politique de lutte contre la LBE. D'ailleurs, un cadre du GDS ne manque pas de souligner l'attitude de la SICALAIT vis-à-vis de la communication sur le sanitaire en général : « *On n'a pas communiqué, on n'a pas été présent et on n'a pas communiqué parce que la SICALAIT ne veut pas qu'on communique* »¹⁰⁶

Et, ce dernier d'ajouter : « *Les états généraux de la santé animale ont été organisés l'an dernier, cela a été très compliqué à mettre en place car les coopératives n'en voulaient pas !* »¹⁰⁷

« *C'est intéressant, mais si cela ne s'appelait pas états généraux ce serait bien, et si ce n'était pas de la santé animale, ce serait mieux* » tels sont les propos tenus à un responsable du GDS 974 par le président d'une SICA en septembre 2018 au moment de la tenue des états généraux de la santé animale organisés par ce même GDS.¹⁰⁸ Le référentiel qui encadre la façon d'appréhender la problématique reste finalement le même : l'activité économique est prépondérante donc il ne peut y avoir d'entraves à la production fussent-elles sanitaires, dans la mesure où les experts ont pondérés leur incidence. Ce cadre cognitif fait consensus chez les acteurs institutionnels et professionnels locaux et l'adhésion de ces derniers à un plan de lutte contre la LBE s'opère tout en restant dans ce cadre. Les positions que prennent ces acteurs vis-à-vis des controverses qui animent la problématique leucose sont d'ailleurs en concordance.

La SICAREVIA a toujours défendu la mise en place d'une politique de lutte contre la LBE et a longtemps été en contradiction avec la SICALAIT. C'est le contexte actuel de publicisation des controverses et, en particulier, de la possible contamination à l'homme qui provoque une baisse importante des ventes de viande locale. Cette situation est mal vécue par les éleveurs

¹⁰⁵ Observation n° 4

¹⁰⁶ Entretien n° 11

¹⁰⁷ Entretien n° 11

¹⁰⁸ Observation n° 11

de la SICAREVIA qui ont fait des efforts techniques pour assainir leurs troupeaux par eux-mêmes alors que la SICALAIT se satisfaisait du *statu quo* présent dans les années 2010.

2.2.2 Approche sociohistorique : institutions et éleveurs face au contexte

Face à la carrière mouvementée et indécise de la politique de lutte contre la LBE, face à l'empilement des textes réglementaires ou considérés comme tels une approche historique semble nécessaire. Le choix actuel de la communauté de politique publique de favoriser la mise sur agenda et de prendre des mesures de lutte contre la LBE apparaît paradoxale de prime abord.

Les décisions prises en 2015 de déreglementer la LBE à La Réunion procédaient d'un suivi de la direction prise en 2004 pour progressivement ne plus prendre la LBE comme une maladie réglementée. Les experts de l'ANSES ont d'ailleurs par les avis rendus en 2015 et 2018 conforté cette orientation. Le sentier emprunté pouvait donc avec le temps qui passait devenir de plus en plus incontournable et le consensus liant les institutions, les professionnels et les experts semblait se cristalliser. Les causes qui ont amené à abandonner la politique de lutte contre la LBE en 2004 étaient oubliées et les acteurs individuels qui avaient pris ces décisions, s'agissant des agents de l'État, n'étaient plus en poste.

Les choix faits en 2004 ne sont plus optimaux car le contexte a changé : un cadre de la DAAF m'indique qu'il est arrivé en poste au moment où le Conseil d'État a annulé les arrêtés de 2015 et qu'il a découvert alors l'histoire de l'application de la réglementation LBE sur l'île.¹⁰⁹ Le caractère insulaire a forcément joué un rôle dans l'absence de connaissance de cette particularité pour les agents de l'Etat en poste en métropole.

Aussi, l'approche historique laisse penser que des changements importants ne peuvent désormais se réaliser que par petites touches successives qui vont permettre à la communauté de politique publique d'infléchir le cours des choses tout en restant cohérente face aux contradicteurs qui réclament une éradication de la LBE.

On peut voir dans l'arrêté de 2017 qui prévoit un dépistage systématique sans mesures d'assainissement un premier virage dans la politique de lutte. Le plan de lutte qui a été conçu prévoit désormais un assainissement progressif de la filière lait au rythme de deux à trois troupeaux par an. Ces changements sont prévus dans la cadre d'un arrêté préfectoral qui

¹⁰⁹ Conversation informelle

augmentera chaque année le nombre de troupeaux à assainir en filière viande. Ces changements incrémentaux de la politique de lutte présentent l'avantage d'étaler les couts financiers sur une période longue et d'être acceptées par les SICA et les éleveurs.

Mais les calculs rationnels de coût sont loin d'être les facteurs qui ont provoqué le changement de posture des acteurs institutionnels et professionnels. L'approche sociologique permet aussi de comprendre leur jeu actuel. Le contexte politique au sens large c'est-à-dire l'état de l'opinion publique, les mobilisations récurrentes de l'ADEFAR, le traitement médiatique qui sont présents depuis 2017 obligent les acteurs individuels qui composent DAAF, conseil départemental et SICA à reconsidérer la politique de lutte contre la LBE. Les recours de l'ADEFAR devant le Conseil d'État ont été à l'origine de la publicisation intense de la problématique leucose. Les acteurs institutionnels ont désormais une marge de manœuvre réduite et se sont résolus à mettre sur l'agenda des mesures de lutte.

Les éleveurs réticents ou indifférents, pour la plupart des éleveurs laitiers et des éleveurs viande indépendants, à l'assainissement de leur cheptel sont désormais obligés de suivre la SICALAIT pour les uns ou la SICAREVIA pour les autres.

2.2.3 L'ADEFAR et l'action collective

Le répertoire d'action de cet acteur est très varié : la manifestation, les prises de position publiques, les actions symboliques et l'action juridique.

La manifestation : étant donné le faible nombre d'adhérents propres à l'association, l'ADEFAR recherche des relais auprès d'autres associations pour étoffer ses ressources militantes. Ainsi, lors d'une manifestation du collectif les révoltés du 974 certains membres de l'ADEFAR sont présents devant le palais de justice de Saint-Denis pour faire passer leur message dans le cadre d'une manifestation contre les dysfonctionnements de la justice.¹¹⁰

Les actions symboliques nécessitent des moyens humains réduits mais une organisation efficace qui permettent à l'ADEFAR de se faire connaître de l'opinion publique avec peu de moyens. Une des dernières actions a consisté à déposer deux bovins décédés pour des raisons inconnues, l'ombre de la leucose planant autour de ces décès suspects.¹¹¹

¹¹⁰ [2019-06-20 Moussajee c/ SOGECORE Acte 2 Scène 2 : on consulté le 31/07/2019](#)

¹¹¹ <https://la1ere.francetvinfo.fr/.../saint-pierre-deux-vaches-mortes-devant-daaf-cri-coler...> consulté le 13/07/2019

Les prises de position publique sont souvent bien relayées par les médias comme le montre une intervention de six minutes au journal télévisé du soir de la première chaîne réunionnaise au mois de juin 2019. L'annonce par l'ADEFAR elle-même de la mise en place d'un plan de lutte contre la LBE par les services de l'État lors de ce journal et, en leur absence, constitue une excellente opération de communication auprès de l'opinion publique, à moindre frais.¹¹²

Enfin, l'action juridique représente un mode d'action qui a permis à l'ADEFAR d'acquiescer une légitimation des revendications après les annulations des arrêtés de 2015. Cette judiciarisation a beaucoup aidé au retour sur l'agenda de la lutte contre la LBE. Mais elle a participé de la création d'un climat délétère où certains acteurs comme vétérinaires sanitaires et SICA refusent le dialogue avec l'ADEFAR.¹¹³ La présence d'un huissier de justice et de vigiles privés à l'entrée du local où se déroulait l'Assemblée Générale (AG) de la SICALAIT en mai 2019 témoigne de la peur d'une intrusion d'activistes de l'ADEFAR.¹¹⁴

Les acteurs politiques individuels ont pris des positions relativement nuancées même si certains acteurs locaux ont relayé les demandes de l'ADEFAR jusqu'à l'Assemblée Nationale en déposant une demande de commission d'enquête parlementaire. Un éleveur note que :
« *Des politiques les ont soutenus à un moment donné, les présidents des SICA ont expliqué aux députés et depuis ils ne suivent plus l'ADEFAR.* »¹¹⁵ Tant il est vrai qu'entre temps les positions des SICA se sont modifiées puisqu'elles soutiennent toutes les deux un plan de lutte contre la LBE.

La figure n°5 qui suit constitue le schéma d'acteurs en présence à l'heure actuelle

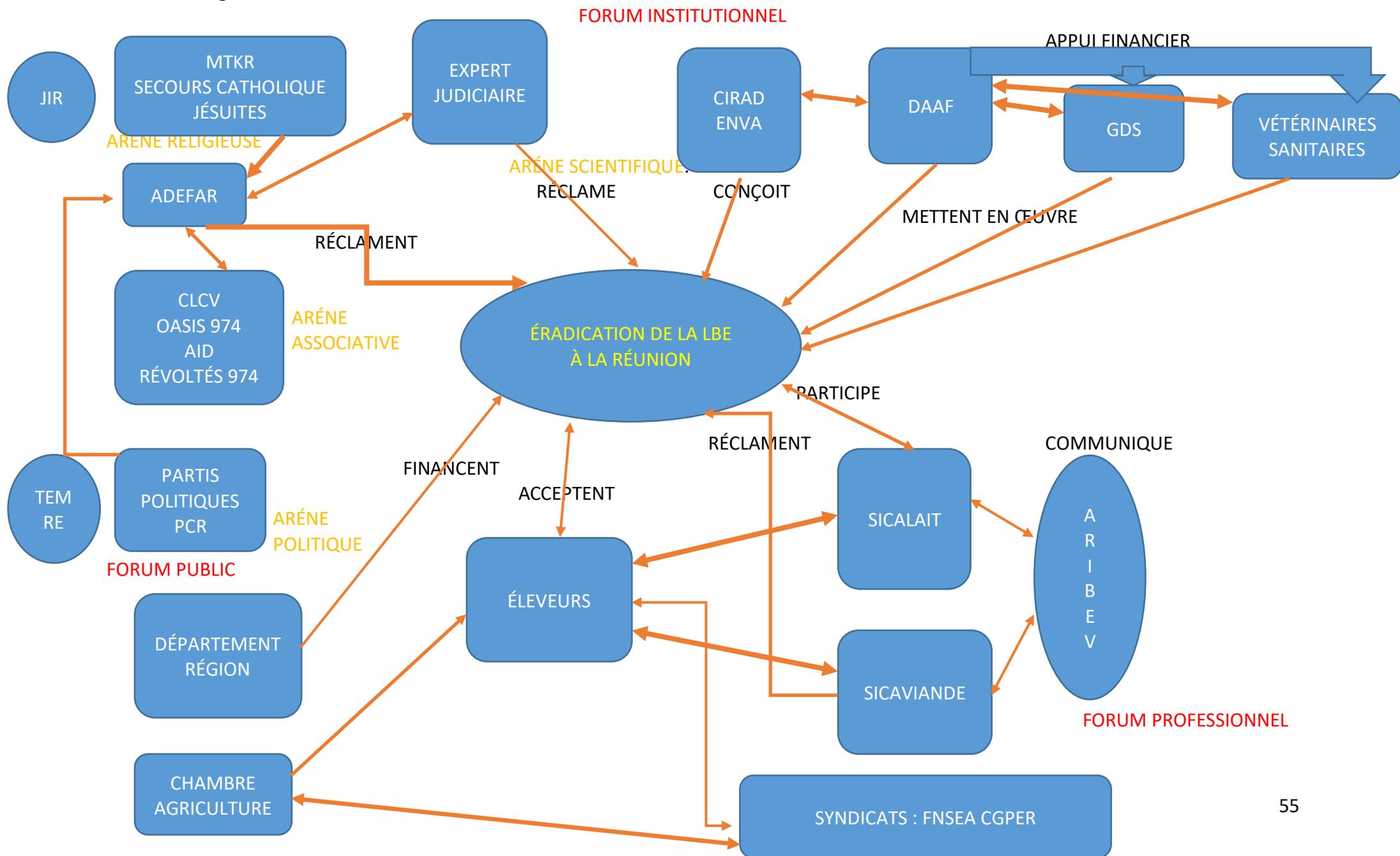
¹¹² <https://la1ere.francetvinfo.fr/reunion/leucose-bovine-plan-lutte-regionale-726688.html> consulté le 02/07/2019

¹¹³ Le journal de l'île de la Réunion, 13 avril 2017, Leucose bovine : un éleveur attaque au pénal

¹¹⁴ Observation n° 4

¹¹⁵ Entretien n° 15

Figure n°5 : schéma d'acteurs actuels



2.3 Les controverses ou de la nécessité de lutter contre la LBE à La Réunion

Même si la communauté de politique publique soutient le plan de lutte contre la LBE, des divergences importantes subsistent autour de deux questions : d'une part la LBE a-t-elle des conséquences sanitaires notables pour le cheptel bovin ? D'autre part existe-t-il un risque pour l'humain à consommer des denrées issues de bovins infectés de LBE ?

2.3.1 L'impact sanitaire de la LBE sur le cheptel bovin

Les experts de l'ANSES ont considéré que cet impact était négligeable au regard de toutes les autres pathologies (parasitoses, maladies du sang, maladies infectieuses) qui sévissent au sein des troupeaux.¹¹⁶ Par ailleurs, la plupart des animaux infectés par la LBE ne développent jamais de leucose maladie au cours de leur vie, et donc il est difficile d'imputer à la LBE une cause de mortalité importante. Pour ce responsable de coopérative la LBE n'est pas un sujet sanitaire : *« Quand on sait qu'une des premières causes de mortalité ce sont les pieds, qu'il y a beaucoup de mortalité avec les hémoparasitoses, mais que la mortalité va de 0 à 30% dans des élevages qui ont la leucose dans les mêmes proportions, pour moi l'impact est nul ou négligeable. »*¹¹⁷ Le GDS et les agents de l'État confirment ce point de vue :

*« Il y a tellement de facteurs qui sont présents notamment en lait, qu'il est difficile de quantifier un impact sur la production »*¹¹⁸

*« le rôle de l'Etat : être un appui aux professionnels pour maintenir leurs productions ou leur activité , c'est économique absolument pas sanitaire »*¹¹⁹

Cette position a constitué depuis 2004 le référentiel de pensée des acteurs institutionnels et professionnels, et a servi à justifier le retrait de l'agenda de la LBE.

L'ADEFAR a combattu cette opinion en s'appuyant sur l'avis d'un expert judiciaire, vétérinaire, qui a mis en cause la responsabilité de la LBE dans la fragilisation sanitaire du cheptel bovin. S'agissant d'une maladie animale, les éleveurs ne peuvent se prévaloir d'une expertise expérimentale comme le ferait des patients atteints d'une pathologie humaine. Ils peuvent difficilement essayer d'acquérir des connaissances qui pourraient faire de certains d'entre eux des experts profanes pour accéder à une tribune où ils pourraient faire valoir leurs arguments. Beaucoup de membres de la communauté épistémique des vétérinaires font

¹¹⁶ Avis de l'ANSES saisine n° 2015-SA-0056. Avis de l'ANSES Saisine n°2017-SA-0253

¹¹⁷ Entretien n° 1

¹¹⁸ Entretien n° 12

¹¹⁹ Entretien n° 4

également partie de la communauté de politique publique sur la LBE. Le débat a été confisqué et de façon légitime pour ce cadre du GDS : « *C'est entre scientifiques que cela se débat, ce n'est pas à un individu lambda qui connaît à peine le sujet de dire cette publication est valable ou inversement* »¹²⁰

La controverse sur les conséquences de la LBE sur la santé des bovins n'a pas pu être exploitée et publicisée pour permettre à l'ADEFAR de mettre sur l'agenda la problématique leucose. Mais elle a permis de la mettre en place. L'ADEFAR a d'ailleurs plutôt utilisé l'action juridique pour parvenir à remettre la LBE sur l'agenda.

Mais c'est la controverse sur une possible transmission de la LBE à l'homme, qui est aujourd'hui dans l'arène publique, grâce à l'action de l'ADEFAR. La contamination potentielle à l'homme change la dimension du problème, il s'agit désormais d'une problématique de santé publique où les notions de risque et de précaution font leur apparition.

2.3.2 La possibilité d'une transmission de la LBE à l'homme

« *Nous avons identifié la leucose dans des tissus humains* »¹²¹: tel est le titre du dossier présenté dans un quotidien de l'île en septembre 2018. Ce dossier est, en fait, l'interview d'une scientifique américaine qui a dirigé plusieurs études sur le lien possible entre certains cancers du sein et le virus responsable de la LBE.

Il existe depuis plusieurs décennies des débats au sein de la communauté scientifique sur la possibilité pour le virus de la LBE de contaminer l'humain. La parenté du virus de la LBE avec certains virus spécifiques à l'homme et responsables de cancers a été évoquée et utilisée dans les premiers pays européens à avoir éradiqué la LBE : « *Nous sommes dans les années 1980 en pleine explosion du SIDA, avec un rétrovirus bovin et une grande explosion des cancers ...Pour justifier l'éradication en 1975-1978 au Danemark l'aspect zoonotique avait été mis en avant...* »¹²² rappelle cette scientifique. Et, elle ajoute : « *La leucose n'est pas une zoonose : je ne peux affirmer cela, je suis une scientifique, je peux dire qu'il n'y a pas de preuve scientifique aujourd'hui que c'en est une* »¹²³

La controverse scientifique n'est donc pas nouvelle et le débat entre pairs existe bel et bien comme le remarque une actrice de la sphère publique : « *J'ai rencontré une scientifique (...)*

¹²⁰ Entretien n° 12

¹²¹ Le journal de l'île de la Réunion du 07 septembre 2018, « Nous avons identifié la leucose dans des tissus humains »

¹²² Entretien n° 6

¹²³ Entretien n° 6

*spécialiste du dossier leucose qui me dit que la chercheuse américaine a fait une publication qui a été démentie, quand je fais mes recherches je me rends compte qu'il y a une dizaine de publications qui ont fait l'objet d'un débat contradictoire et que la moitié des scientifiques porte crédit à ses recherches. »*¹²⁴ Yves Citton nous rappelle que :

*« Les controverses portent à un premier niveau sur la prétention du discours scientifique à fournir des données objectives, qui méritent d'être discutées du fait même de leur prétention à être indiscutables. »*¹²⁵

Les experts scientifiques de l'ANSES et du CIRAD se sont jusqu'ici rangés derrière l'avis de l'Autorité Européenne de Sécurité des Aliments (EFSA) qui considère que le virus de la LBE est sans danger pour l'homme.¹²⁶

L'affirmation est nuancée car l'EFSA indique que le virus est sans danger, sans pour autant affirmer qu'il n'est pas transmissible à l'homme. Cependant certains experts nuancent moins leurs propos : *« On a énormément d'éléments d'information qui nous font dire que ce n'est pas une zoonose »*¹²⁷

Le même expert qui dénonça la LBE responsable des mortalités bovines lors d'une expertise judiciaire entretient la controverse en déclarant : *« Cela ne permet pas d'écarter un risque sanitaire pour l'homme (...) la question reste ouverte »*¹²⁸

Cette controverse scientifique a fait l'objet d'une publicisation intense sur l'île et l'arène publique s'en est emparée. La controverse sur la transmission de la LBE à l'homme est devenue une controverse sociotechnique et le confinement du débat semble désormais impossible.

*« Une députée a fait un scandale dans une boucherie parce qu'il y avait du bœuf péi qui était vendu et devant tout le monde elle a dit : vous allez intoxiquer les gens ! »*¹²⁹

Cette anecdote montre que la publicisation de la controverse est large et que certains politiques n'hésitent pas à s'en emparer. L'ADEFAR utilise les deux controverses : la LBE ruine les éleveurs en rendant leurs bovins malades et le risque à consommer du bœuf infecté est de soi-même tomber malade.

¹²⁴ Entretien n° 10

¹²⁵ Yves Citton. 2013. Pour une interprétation littéraire des controverses scientifiques, éditions Quae..

¹²⁶ <http://online.library.wiley.com/wol1/doi/10.2903/j.efsa.2015.4188/abstract> consulté le 24/07/2019

¹²⁷ Entretien n° 5

¹²⁸ <https://www.clicanoo.re/faits-divers/article/2017/11/04/écarter-un-risque-sanitaire-est-scientifiquement-faux-498898> consulté le 24/07/2019

¹²⁹ Entretien n° 6

La communauté épistémique et la communauté de politique publique locales ne partagent pas ce référentiel. « *La transmission à l'homme : je n'y crois pas du tout !* »¹³⁰ commente cet agent de la DAAF. Tandis qu'un autre m'interpelle dans un couloir et me dit : « *Avant de partir, vous nous ferez un point pour savoir si on peut manger la viande péi !* »¹³¹ Cette interrogation soulevée par un agent travaillant lui-même à la DAAF montre que des acteurs individuels peuvent partager ou non ce cadre cognitif et que la controverse est présente à l'esprit de nombreux acteurs individuels.

L'attitude de certains acteurs de la sphère publique, professionnels de la restauration est aussi révélatrice à cet égard : « *Certains restaurateurs disent : on ne sert pas de bœuf pays, mais en même temps ils utilisent de la viande de bœuf produite au Botswana ou en Namibie dont les statuts vis-à-vis de la LBE sont loin d'être connus !* »¹³² Ces acteurs ont intégré le fait que la viande bovine réunionnaise est dangereuse dans leur référentiel, mais ils s'approvisionnent avec des viandes d'exportation tout aussi contaminées par la LBE.

La controverse sociotechnique sur le risque à consommer de la viande produite localement a atteint un seuil de publicisation tel que les ventes ont chuté de façon importante.

Ce facteur provoque une certaine appréhension chez les professionnels éleveurs viande et SICAREVIA qui pressent la DAAF de communiquer sur le plan de lutte contre la LBE désormais acté. Cependant les controverses soulevées sont soigneusement écartées de la présentation que veut en faire la DAAF. Des éléments de langage très précis doivent être respectés et une séance dédiée à la communication est organisée en prévision d'une conférence de presse prévue en mai 2019.¹³³ Le but consiste à proposer les réponses à la question : pourquoi lutter contre la LBE et à mettre en avant la lutte contre les maladies animales en général, la modernisation des exploitations agricoles, avec, en filigrane le postulat selon lequel la problématique sanitaire est secondaire. Les controverses qui concernent la santé animale et la santé humaine ne doivent pas être abordées pendant la présentation au public. Car il s'agit d'une affaire d'experts et de scientifiques pas de profanes, la controverse doit rester confinée à l'arène scientifique.

Il est donc nécessaire de lutter contre la LBE, mais pas pour les raisons qui sont liées aux controverses et un scientifique résume la démarche : « *Je pense que de toutes façons la lutte*

¹³⁰ Entretien n° 4

¹³¹ Conversation informelle

¹³² Entretien n° 12

¹³³ Observation n° 5

*contre la LBE se met en marche sous la pression, et permettra d'avancer sur d'autres points, in fine, ça aura été bénéfique »*¹³⁴

Pourtant comment communiquer vers le citoyen profane en refusant de tenir compte d'une vision des problèmes posés par l'ADEFAR et les associations alliées de consommateurs ou de défense de l'environnement ? Faudrait-il associer ces profanes à la discussion et à la construction d'un plan de lutte contre la leucose bovine dans le cadre d'un forum hybride sur les controverses liées à la maladie ?¹³⁵ Prendre une telle option ne semble pas être à l'ordre du jour pour l'État, car derrière la remise en cause de la lutte contre les maladies animales se cachent pour certains la remise en cause des modèles de développement de l'agriculture voire de société, comme en témoigne l'intitulé du livret édité par l'ADEFAR : « Scandale dans l'élevage à La Réunion. Quand le développement tue. Des acteurs individuels de plus en plus nombreux remettent en cause le développement économique qui a accompagné la départementalisation de la seconde moitié du vingtième siècle et se regroupent en associations ou collectifs. Ces mouvements procèdent d'ailleurs d'une tendance actuelle répandue un peu partout sur la planète.¹³⁶

La controverse sur la possible contamination à l'homme a largement contribué à faire entrer le débat dans l'arène publique. La problématisation particulière de l'enjeu avec ses dimensions controversées oblige l'État à informer et à communiquer.

3 LA GOUVERNANCE LOCALE

3.1 Les instruments du plan de lutte contre la LBE

Les instruments d'une politique publique sont définis comme étant : « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale* »

¹³⁷

¹³⁴ Entretien n° 5

¹³⁵ Callon M, Lascoumes P, Barthe Y 2014 Agir dans un monde incertain : Essai sur la démocratie technique. Points p.42-66

¹³⁶ <https://www.france.tv/.../811681-le-bon-sens-des-hommes-et-la-folie-du-monde.html> consulté le 29/04/2019

¹³⁷ Lascoumes P, Le Galès P. 2005 Gouverner par les instruments Presses de Sciences Po. « Académique ». Paris p. 11-44.

D'un point de vue essentiellement technique une pluralité d'instruments est mis à la disposition de la puissance publique : économique, conventionnel, législatif et informatif. Ces outils sont utilisés en fonction des objectifs et des moyens dont dispose l'État. Mais ils le sont aussi en fonction des projets et des finalités des acteurs qui constituent dans le cadre du CROPSAV un réseau propre à faire prendre en considération les points de vue et intérêts de certains tandis que d'autres sont écartés.¹³⁸

D'après Peter John (cité par Lascoumes et Simard)¹³⁹, qui considère que la gouvernance par réseaux possède une efficacité faible et une facilité d'introduction moyenne, les instruments de communication au sens large sont ceux qui laissent augurer le plus d'effet avec un investissement le plus faible possible. Dans ce cadre, ce sont « information, persuasion et délibération » qui sont mis en avant par John. J'ai choisi de mettre en avant cette catégorie d'instruments « techniques » dans la mesure où l'utilisation de cet outil est souvent évoquée dans les observations que j'ai pu effectuer.

3.1.1 La communication

Localement, la plupart des acteurs interviewés critiquent les instruments informatifs et communicatifs que l'État met, ou parfois, ne met pas en œuvre : « *On devait communiquer en novembre dernier sur la LBE, mais finalement on n'a pas communiqué, le préfet devait communiquer fin mai mais là encore on n'a pas communiqué non plus ! On laisse traîner des choses qu'on devrait traiter en priorité* »¹⁴⁰ commente ce cadre du GDS. La réponse est sans doute que : « *On ne sait plus comment communiquer, effectivement on demande l'intervention du préfet sur le terrain* »¹⁴¹ Mais l'intervention effectuée en avril 2018 lors d'une foire agricole locale où ce dernier a dégusté du bœuf « péi » en public pour essayer de contenir la controverse sur la contamination possible de la LBE à l'homme a été contreproductive. En effet les paroles prononcées au sujet de la controverse ont cristallisé les esprits : « *En 2018, le préfet dit à propos de la leucose : c'est une polémique d'ignorants qui agissent par calcul* »¹⁴²

Ce message s'adressait à l'ADEFAR, mais il a été perçu par une partie de l'opinion publique comme un refus de débattre, donnant l'image d'un État omnipotent et omniscient.

¹³⁸ Ibid

¹³⁹ Lascoumes P, Simard L. 2011 L'action publique au prisme de ses instruments. Presses de Sciences Po. « Revue française de science politique ». p.5-22

¹⁴⁰ Entretien n° 11

¹⁴¹ Entretien n° 15

¹⁴² Entretien n° 10

L'organisation des états généraux de la santé animale par le GDS à l'automne 2018 laisse penser à une tentative d'établissement d'un forum hybride tel que le conçoivent Callon, Lascoumes et Barthe.¹⁴³ Le GDS les présente comme un « *dispositif participatif qui consiste à réunir ponctuellement autour d'un sujet donné les organisations de la société civile concernées, afin qu'elles puissent en débattre et soumettre à la puissance publique leurs réflexions et propositions.* »¹⁴⁴ Même si l'orientation de ces états généraux était dédiée à la lutte contre les arthropodes vecteurs de maladies chez les bovins, la problématique leucose a été systématiquement abordée par les participants aux réunions d'éleveurs organisées pour préparer les séances de travail. Ainsi de nombreuses questions ont été posées aux séances de travail et à la séance plénière au sujet de la leucose, mais seules les questions liées aux insectes vecteurs ont été retranscrites dans le rapport du GDS. Ainsi, les problèmes posés étant très encadrés, ils n'ont pas pu apporter au fil des réunions des éléments qui auraient pu enrichir le débat sur la lutte contre la LBE. En effet les experts du GDS ou du CIRAD ont gardé un cap et un cadre bien précis durant les séances de travail qui n'ont pas véritablement constitué l'ébauche d'un forum hybride. L'OVS a donc tenté une ébauche d'ouverture, mais la pression de la SICALAIT en a limité considérablement la portée et les effets.

L'opinion de John sur l'effet bénéfique des instruments de communication trouve ici ses limites eu égard à l'utilisation qui en est faite par les acteurs institutionnels.

Tout comme le plan de lutte contre la leucose est intégré dans la dimension plus globale du PGMSB, les états généraux de la santé animale traitaient des insectes vecteurs, qui véhiculent la leucose, entre autres maladies. Les mots éradication et leucose bovine sont relayés au second plan même lorsqu'il s'agit d'évoquer le plan dédié à la lutte contre la LBE. Tout se passe comme si l'État veut mettre en place une politique de lutte sans lui faire de publicité ou, comme s'il le fait, mais sans être vraiment convaincu de la nécessité d'y recourir. La puissance publique n'utilise finalement pas les outils dont elle dispose pour informer et communiquer. Le report *sine die* de la présentation du plan de lutte contre la LBE aux acteurs de la filière bovine (du producteur aux consommateurs) et à la presse, prévue fin mai 2019 est symptomatique à cet égard. Un scientifique commente cette décision : « *L'annulation de la conférence et la non communication des résultats de prophylaxie qui devaient être*

¹⁴³ Callon M, Lascoumes P, Barthe Y 2014 Agir dans un monde incertain : Essai sur la démocratie technique. Points

¹⁴⁴ Gds974.com consulté le 24/07/2019

*communiqués depuis 6 mois c'est terrible pour l'État ! »*¹⁴⁵ Cette occasion manquée d'informer, de communiquer et de convaincre n'est sans doute pas seulement due aux imprévus de l'agenda du préfet, comme cela a été avancé.

La réunion de travail qui s'y substitue constitue une alternative où se retrouvent les acteurs de la communauté de politique publique telle que je l'ai définie et les experts scientifiques.¹⁴⁶ Certains acteurs présents manifestent finalement leur satisfaction à participer à une réunion de travail plutôt qu'à une réunion « publique ». Il s'agit notamment du conseil départemental, de la SICALAIT et de l'ARIBEV. Ces deux derniers acteurs réclament néanmoins une communication beaucoup plus forte de la part de l'État, alors que pour leur part, ils ne communiquent pas... Leur point de vue et intérêts ont sans doute prévalu dans le choix d'annuler cette grand-messe prévue depuis plusieurs semaines et pour laquelle les invitations avaient déjà été lancées. Les rapports de force établis entre les acteurs grâce à leurs ressources propres conduisent à privilégier certains comme la SICALAIT et à en écarter d'autres comme la SICAREVIA. Un cadre de l'OVS résume la gouvernance locale : « *Les gens qui sont dans des bureaux et les coopératives, notamment laitière pour des impératifs économiques ont conçu ce plan. Aujourd'hui, ils (la coopérative lait) font tout pour qu'on ne parle pas de sanitaire, pour préserver une filière. L'État fait plaisir à la coopérative !* »¹⁴⁷ Mais les représentants de l'État doivent aussi tenir compte d'acteurs extérieurs à la scène locale : la DGAI et le MAA.

3.1.2 La gouvernance locale et le ministère de tutelle

La gouvernance locale est bien illustrée par la réunion de travail qui s'est déroulée fin mai 2019 et plusieurs acteurs confirment cette vision des choses : « *Rôle financier, caution sanitaire, crédibilité parole de l'État, incontournable, l'État dans le cadre du plan leucose : chef d'orchestre !* »¹⁴⁸

« *Le rôle de l'État : être un appui aux professionnels pour maintenir leurs productions ou leur activité, c'est économique absolument pas sanitaire* »¹⁴⁹ Les outils de concertation et de décision collectives que sont le CROPSAV et les COPIL constituent effectivement des instruments participatifs au travers desquels l'État joue son rôle de coordonnateur et ajuste les

¹⁴⁵ Entretien n° 6

¹⁴⁶ Observation n° 7

¹⁴⁷ Entretien n° 11

¹⁴⁸ Entretien n° 1

¹⁴⁹ Entretien n° 4

décisions à la marge puisque le référentiel est fixé. Ainsi, la partition à jouer est déjà préparée localement et les acteurs sociaux n'ont, à ce jour, pu accéder au débat qu'au moyen de l'opposition frontale qu'ils ont déployée.

Mais un acteur extérieur à la scène locale développe des points de vue divergents. Le MAA estime, d'après cette scientifique que la LBE n'aurait pas dû être classée en DSII même en métropole et qu'un déclassement en DSIII serait envisageable : « *La leucose c'est fondateur de plein de choses le point de départ de l'IBR, puis du varron, c'était la boîte de Pandore ouverte ... A tel point que l'État français essaie de rétro pédaler, la preuve : la LBE est un DSII alors que c'est une prophylaxie obligatoire avec de la police sanitaire, et n'est pas un DSI ! (...) L'État est assis entre deux chaises, en le classant en DSII il veut se désengager, et ça a servi d'ailleurs à l'État pour ne pas s'engager pour l'IBR* »¹⁵⁰. La prophylaxie de la LBE a été mise en œuvre en métropole à cause de la nécessité de transposer la réglementation européenne dans le droit français et pour préserver les échanges commerciaux de bestiaux entre la France et les pays de l'Union. La politique de lutte contre la LBE en a inspiré d'autres ce qui, d'un point de vue sanitaire a été bénéfique, mais qui a induit des coûts financiers.

C'est, sans doute, la commission européenne qui détient la solution au problème car le statut actuel des régions françaises officiellement indemnes de LBE permet de pratiquer des échanges commerciaux au sein de l'Union Européenne. L'abandon du dépistage de la LBE ne pourrait donc se faire sur le territoire métropolitain qu'en parallèle avec une révision des textes européens. Cette décision viendrait alors en contradiction complète avec la réalisation du plan de lutte contre la LBE à La Réunion. Cette hypothèse participe vraisemblablement de la frilosité qu'affiche désormais le MAA à valider le plan de lutte contre la LBE à La Réunion.

La DGAI avait d'ailleurs infirmé la présence de ses représentants une semaine avant la tenue de la grand-messe sur la leucose, qui n'a finalement pas eu lieu. Le ministère n'avait pas non plus prévu la mise à l'ordre du jour du plan de lutte contre la LBE au CNOPSAV de mai 2019. Ce qui a suscité le commentaire de cette scientifique : « *Il peut se passer exactement ce qui s'est passé il y a vingt ans, ou il peut y avoir une vraie dynamique (...) pour sortir de cette crise pseudo sanitaire* »¹⁵¹

¹⁵⁰ Entretien n° 6

¹⁵¹ Entretien n° 6

La nomination d'un nouveau préfet de La Réunion à la mi-juin 2019, précédemment directeur du cabinet du ministre chargé de l'agriculture, peut modifier le jeu de l'acteur institutionnel. Des acteurs individuels, extérieurs aux sphères locales, issus de réseaux de corps de hauts fonctionnaires pourraient avoir une influence sur les orientations du nouvel arrivant et sur l'impulsion qu'il entend donner, ou pas, à ce dossier.

Car au-delà des considérations sanitaires, la controverse sur le risque à consommer des denrées issues de bovins infectés se développe et les acteurs de la sphère sociale désignent l'État comme responsable de cet état de fait. L'ADEFAR me pose la question suivante dans un courriel à propos d'un éventuel entretien : « *en quoi cela va aider ces éleveurs et la population réunionnaise victimes de cette discrimination ?* »¹⁵² Elle se positionne en tant que victime et élargit le champ des victimes à toute la population de l'île puisque le risque est alimentaire

3.2 La gestion des risques : victimes et responsables

3.2.1 Victimes et Responsables

« *Si vous ne voulez pas être complices de ce scandale sanitaire, aidez-nous à faire éclater cette vérité, pour libérer les victimes que nous sommes !* »¹⁵³

Un expert judiciaire a mis en cause la leucose bovine comme responsable de la mort de nombreux bovins en 2008. Les éleveurs ruinés suite à la perte d'une partie de leur cheptel sont alors apparus comme les victimes puisque l'expert a désigné la cause de la mort de leurs bovins victimes eux-mêmes de la leucose bovine.¹⁵⁴

La problématique de la contamination du cheptel bovin par la leucose a émergé suite à cette expertise et les éleveurs ont été associés à des victimes ; dans ce cas ce sont l'absence de lutte contre la leucose donc la DSV, puis la DAAF qui sont identifiées comme les entités causales. Mais au-delà la SICALAIT qui a soutenu l'arrêt du premier plan leucose et les vétérinaires sanitaires qui sont considérés comme complices de la SICALAIT sont également désignés comme entités causales. Le lapsus que cet interviewé utilise à l'égard des éleveurs est révélateur : « *Ils jouent sur l'image du grand capital qui a écrasé ces petits planteurs ! Mais*

¹⁵² Échange personnel avec l'ADEFAR du 17/06/2019

¹⁵³ ADEFAR, 2017, Scandale dans l'élevage à La Réunion Quand le développement tue...

¹⁵⁴ Latté S. 2015 Victimes in Henry E. et al. Dictionnaire critique de l'expertise Presses de Sciences Po
« Références » p.322-328

*ce n'est pas totalement faux, c'est un problème social qui a été mal géré et l'opinion a pris fait et cause pour les perdants »*¹⁵⁵

Le système monopolistique de la filière lait et le schéma global de développement des filières agricoles est considéré responsable. Finalement, le processus de mises en causes permet à l'ADEFAR d'inscrire son combat dans un cadre social et sociétal très large. Se qualifiant eux-mêmes de « victimes », qualifiés par d'autres de « perdants » voire pour certains de « misérables »¹⁵⁶ ces éleveurs remettent finalement en cause le développement des filières bovines et de l'agriculture dans sa globalité. L'association Développement Rural de La Réunion (AD2R) dont certains membres conseillent et orientent les actions de l'ADEFAR commente une publication de sciences sociales¹⁵⁷ en ces termes : « *Face à l'exclusion massive générée par les sociétés post-industrielles, l'action collective de groupes sociaux marginalisés est possible* »¹⁵⁸

Les victimes accusent également la puissance publique de négliger le risque de contamination à l'homme et de fait, élargissent la visibilité de leur cause. Les victimes potentielles de ce « scandale sanitaire » tel qu'il est présenté par l'ADEFAR deviennent tous les consommateurs de viande ou de produits laitiers, donc finalement la population réunionnaise.

3.2.2 Le risque Leucose

Les pouvoirs publics locaux appliquent une politique du risque où sont conciliés l'intérêt à protéger la population et le développement des filières bovines, notamment laitière. Ils s'appuient essentiellement sur les avis répétés des groupes d'experts de l'ANSES et du CIRAD qui font apparaître le risque comme négligeable. Le dernier avis d'experts date de janvier 2018. Cet avis catégorise les dangers sanitaires en utilisant sept critères. C'est ainsi qu'il détaille les critères d'impact sur la santé humaine mais surtout l'impact sociétal de la LBE en corrélation avec l'impact psychologique sur les éleveurs et le reste de la population. Il conclut pourtant à l'absence d'impact de cette nature pour la LBE et classe la LBE au quatorzième rang des dangers sanitaires sur les seize étudiés pour La Réunion.¹⁵⁹ L'étude a été réalisée avant le pic médiatique de la fin 2017 sur le sujet et la publicisation de la controverse qui est intervenue durant l'année 2018.

¹⁵⁵ Entretien n° 15

¹⁵⁶ Observation n° 7

¹⁵⁷ Dumas B. Séguier M. 2004 Construire des actions collectives, développer les solidarités Chroniques sociales

¹⁵⁸ <http://www.ad2r.re> consulté le 20/07/2019

¹⁵⁹ Avis de l'ANSES Saisine n°2017-SA-0253

L'approche qui consiste à ne s'appuyer que sur l'expertise pour justifier est historiquement le modèle qui a été utilisé par l'État.¹⁶⁰ Mais l'ouverture à des formes de participation citoyenne pourrait constituer une réponse, notamment pour qu'un dialogue puisse s'établir.

L'établissement d'un dialogue permettrait de maîtriser l'information, donc de rassurer et de convaincre. C'est cette démarche qui avait pris forme dans le cadre de la présentation publique où étaient conviées des associations de consommateurs et l'ensemble de la presse, même si un tri avait été réalisé dans la liste des invités.

La tenue d'états généraux de la santé animale aurait également été l'occasion de rechercher des procédures tenant compte des avis des associations et en faisant participer les citoyens se sentant concernés par la controverse. Mais pour cette première édition, une telle ouverture n'a pas été possible.

Le principe de précaution est inscrit dans la constitution au titre de la charte sur l'environnement, et il est souvent utilisé par excès au titre d'une précaution abusive. « *Les autorités n'ont jamais mentionné les travaux sur la possibilité pour l'homme de contracter le virus de la leucose bovin, alors qu'il aurait fallu s'attendre à ce qu'elles communiquent sur cette information* »¹⁶¹ indique cette documentariste au sujet de la possible contamination à l'homme. L'hypothèse d'une contamination par le virus de l'ESB est controversée et la preuve scientifique n'existe pas à ce jour. Aussi, il ne peut s'agir pour les autorités d'appliquer une démarche de prévention puisque aucune preuve scientifique n'a été rapportée établissant une relation entre cancer chez l'homme et consommation de lait ou de viande provenant d'animaux infectés LBE. Le risque « leucose » n'est pas avéré. L'excès de précaution ne peut guider les décisions de la puissance publique. Mais la précaution peut modifier le modèle de décision qui est prise, en laissant une place plus grande à des acteurs diversifiés et qui reste ouverte à de « *nouvelles informations ou à de nouvelles formulations de l'enjeu* »¹⁶² La mise en place de procédures permettant à la sphère sociale d'être considérée comme détentricice d'un savoir et d'accéder à un forum hybride lui permettant d'établir un dialogue avec les experts peut participer de ce modèle de « décision en incertitude ».

¹⁶⁰ Barthe Y. Jouzel J-N. 2010 Les sociétés démocratiques face au risque Sciences humaines « Synthèses » p.149-155

¹⁶¹ Entretien n° 12

¹⁶² Callon M, Lascoumes P, Barthe Y 2014 Agir dans un monde incertain : Essai sur la démocratie technique. Points p.335-373

CONCLUSION

La leucose bovine enzootique (LBE) maladie catégorisée en danger sanitaire (DS) II a été pratiquement éradiquée sur le territoire français métropolitain et la France a été déclarée officiellement indemne de LBE en 1999.

La politique de lutte contre la maladie commencée dans les années 1980 dans l'hexagone est réglementée par l'arrêté ministériel du 31 décembre 1990. Son application systématique a permis une éradication rapide de la maladie.

La carrière de la politique de lutte contre la LBE à La Réunion a été bien plus mouvementée. Ignorée jusqu'en 2002, la LBE arrive sur l'agenda et un premier plan de lutte est mis en œuvre. Dès 2005, des acteurs privés dont la coopérative laitière (SICALAIT) demandent l'abandon d'un plan qui peut mettre en péril l'existence d'une filière lait sur l'île puisque la prévalence de la maladie est de 80% dans les troupeaux laitiers.

A partir de 2007 la LBE n'est plus réglementée à La Réunion et ce n'est qu'en 2015 que deux arrêtés ministériels entérinent cet état de fait en la classant DS III. L'annulation de ces arrêtés par le Conseil d'État en 2017 oblige l'État à modifier la réglementation et à rendre obligatoire le dépistage de la LBE, sans pour autant prévoir de mesures de lutte dans un premier temps. L'Association de Défense des Agriculteurs de la Réunion (ADEFAR) est l'acteur qui a su mobiliser ses ressources pour permettre à la lutte contre la LBE de revenir sur l'agenda.

Les saisines du Conseil d'État qui ont permis l'annulation des arrêtés de 2015 ont largement contribué à donner à l'ADEFAR son statut d'acteur incontournable, initiateur du retour à l'agenda de la lutte contre la LBE et créant dans l'arène publique les conditions optimales à une intense publicisation des controverses liées à la leucose bovine. Ses actions symboliques, ses manifestations et ses prises de position publique relayées et suivies par les médias locaux lui confèrent une capacité à mobiliser et à agréger d'autres acteurs sociaux bien au-delà du cercle de ses adhérents.

Les acteurs institutionnels et professionnels constituent quant à eux, une communauté de politique publique où chacun défend ses intérêts et ses zones de pouvoir. La SICALAIT désormais partie prenante de la lutte contre la LBE a changé son positionnement pour pouvoir conserver son influence au sein du réseau. Mais elle n'en demeure pas moins réticente à toutes les tentatives de communication vers les citoyens qu'elles viennent de la puissance

publique ou de l'OVS. Les éleveurs s'expriment peu et l'acteur délégatif que représente la SICALAIT apparaît déconnecté de la plupart de ses adhérents. L'État, qui a longtemps soutenu le *statu quo* se trouve aujourd'hui partie prenante dans un plan de lutte qu'il a construit en collaboration avec les acteurs institutionnels et professionnels. Après que la mise sur agenda a été efficace des décisions sont en cours. Quand les arbitrages finaux seront-ils rendus par le MAA et le MOM ? La prise de décision en faveur du plan prévu va-t-elle recueillir l'aval des administrations centrales qui possèdent les ressources financières indispensables à sa mise en œuvre ? Les propositions formulées par les services de la DAAF ont jusqu'ici été accueillies avec une certaine circonspection par le MOM, notamment. Quelle sera la réaction des acteurs sociaux comme l'ADEFAR à la présentation détaillée du plan de lutte ? Les éleveurs ont été associés au travers des SICA dans la construction du plan, mais beaucoup d'éleveurs, laitiers surtout, ignorent les détails de l'application du plan et des conséquences de sa gestion au quotidien, quel sera alors l'impact du plan sur le terrain et à terme quels seront les résultats ?

Autant de questions qui sont aujourd'hui sans réponse.

La controverse sociotechnique sur la possible contamination de la leucose bovine à l'homme a bénéficié d'une large publicisation et les acteurs de la sphère sociale présents sur le sujet n'entendent pas l'abandonner. La mise en place du plan leucose ne répond que partiellement à leurs attentes, dans la mesure où ils réclament l'accès à des forums hybrides permettant les débats entre profanes et experts. Il paraît peu probable que la controverse retombe dans le confinement à la seule mise en place du plan d'assainissement tel qu'il est conçu.

Perspectives et recommandations

Les rapports entre les citoyens et l'État

*« Des éléments de contexte passés et actuels font que les citoyens ne font pas confiance »*¹⁶³

Le modèle de démocratie délégative où les scientifiques, experts d'un sujet, rendent un avis éclairé et où les politiques, élus, représentant les citoyens, exercent le pouvoir en leurs noms montre ses limites dans le contexte de la controverse qui anime le débat sur la leucose

¹⁶³ Entretien n° 10

bovine.¹⁶⁴ Les experts ne communiquent pas directement avec les citoyens. Cette scientifique déplore la remise en question de l'avis des experts : « *On ne vit plus par la réflexion, mais on vit par l'émotionnel, et c'est pour cela que les scientifiques auront dans le monde à venir de moins en moins de place et de moins en moins de poids* »¹⁶⁵ Mais c'est peut-être justement à cause de l'absence de forum hybride permettant des échanges entre profanes et experts que la parole de l'expert est dévalorisée. Les controverses participent de la remise en question des experts et les « ignorants » s'ils sont désignés comme tels par une autorité comme celle de l'État¹⁶⁶ auront finalement gagné la bataille de la communication.

La puissance publique gagnerait sans doute en crédibilité et en efficacité en s'éloignant de l'opposition tranchée entre les sachants et les ignorants. Elle pourrait s'inspirer de modèles dialogiques en communiquant davantage et en faisant preuve d'une plus grande transparence vis-à-vis des acteurs sociaux et des éleveurs qui ne se reconnaissent pas forcément dans les élus et dans les organisations de type SICA, qui les représentent. L'instauration de forums publics, dont les procédures sont à construire et de points d'informations réguliers pourraient constituer des outils utiles à cet égard, à la manière du débat public qui a été instauré suite au mouvement de remise en cause de la représentativité initié par les gilets jaunes.

Par ailleurs, remettre les éleveurs au centre du jeu en les invitant à participer aux COPIL et en permettant aux acteurs de terrain qu'ils sont de faire part de leur expérience peut permettre de les associer davantage à une co-construction d'un plan de lutte dont ils seront les premiers bénéficiaires.¹⁶⁷

La mise en débat : la leucose et après ? Si le problème était ailleurs ?

Au-delà de la nécessaire prise en considération des inquiétudes de certains Réunionnais sur la santé publique et de la nécessité de traiter la problématique leucose, des interrogations pourraient surgir du débat si le public s'empare du sujet et élargit la problématique. Certains avis, y compris chez les acteurs du sanitaire divergent quant aux mesures à prendre pour

¹⁶⁴ Callon M, Lascoumes P, Barthe Y 2014 Agir dans un monde incertain : Essai sur la démocratie technique. Points

¹⁶⁵ Entretien n° 6

¹⁶⁶ <https://www.clicanoo.re/.../Leucose-bovine-Une-polemique-lancee-par-des-ignorants...> consulté le 30/06/2019

¹⁶⁷ Charrier F Hannachi M Casabianca F Barbier M. 2017 Décider ensemble pour que l'impossible devienne possible 7^{ème} colloque du réseau Des Outils pour Décider Ensemble (OPDE)

éradiquer la maladie. Leur point de vue n'est pas si éloigné des acteurs sociaux comme l'ADEFAR ou d'autres associations qui militent pour une refonte complète du modèle de l'élevage, surtout laitier :

*« Si on veut vraiment être radical, on fait ce qu'on a fait en métropole, à savoir on élimine les séropositifs, il faut appliquer la réglementation stricte si on veut éradiquer la leucose et je sais que les abattoirs vont être engorgés et que la viande sera détruite et qu'il faudra importer des bovins ! Cela demande une remise en cause fondamentale de l'élevage laitier, parce qu'il serait détruit par de telles mesures, mais l'élevage laitier réunionnais est un non-sens économique, écologique et social. C'est une construction ex nihilo »*¹⁶⁸

*« Il faut faire les assises du développement de l'élevage dans sa globalité à La Réunion »*¹⁶⁹ déclare cet autre acteur qui connaît bien les dossiers. Certains éleveurs tiennent finalement le même langage : *« Nous ce qu'on attend c'est de finir de payer les crédits (...) et ensuite on se met hors coopérative. Je diminue mon troupeau, je repasse à un système moins coûteux même si on produit moins, mais ce qu'on va vendre sera à nous »*¹⁷⁰

Des experts du CIRAD qui ont publié en 2018 une étude sur la filière lait à La Réunion posent clairement la question de la pérennité de la filière telle qu'elle existe actuellement.¹⁷¹

La question de la pertinence à réaliser le plan d'assainissement de la filière bovine lait tel qu'il est prévu aujourd'hui se pose. Compte tenu des moyens financiers, humains, techniques à mettre en œuvre, de la durée nécessaire pour parvenir à éradiquer la maladie et des controverses présentes n'y aurait-il pas une manière plus efficace et certaine pour l'État d'agir ? Mais, a-t-il le choix ?

[La situation insulaire et l'histoire coloniale : « Pas de vagues à La Réunion »](#)

Un modèle de démocratie dialogique est-il plus difficile à imaginer dans un territoire insulaire et lointain ? L'État se comporte-t-il de la même façon dans ces territoires ? Les citoyens y ont-ils le même rapport à l'État ?

L'histoire de l'île reste marquée par l'héritage colonial qui demeure dans l'inconscient collectif des créoles, même si la départementalisation de 1946 a acté l'assimilation du

¹⁶⁸ Entretien n° 11

¹⁶⁹ Entretien n° 15

¹⁷⁰ Entretien n° 7

¹⁷¹ Marblé Y, Aubron C, Vigne M. 2018 « Le développement des Hauts de la Réunion par l'élevage bovin laitier : un modèle à bout de souffle », *Géocarrefour* [En ligne], 92/3 mis en ligne le 15 décembre

territoire dans la république. La sensibilité des populations locales aux injonctions de la puissance publique est grande et le sentiment d'être traité différemment est toujours à l'esprit. Cette expression locale citée par un vétérinaire libéral reflète assez bien la demande et l'état d'esprit des habitants : « *Les créoles disent souvent : nou lé pas plus, nou lé pas moins, mais Paris commande pas nou* »¹⁷²

« *A la Réunion, au-delà de la défiance vis-à-vis de l'autorité en général, il y a un autre élément, c'est qu'on est dans une ancienne colonie, donc le réunionnais moyen a une relation particulière avec les institutions de l'État, inconsciemment sans doute, le rapport à la métropole et à l'État* »¹⁷³ Ces propos repris suggèrent bien une difficulté supplémentaire pour l'État à entretenir un dialogue avec la sphère sociale insulaire. D'autant que la crédibilité de ce dernier est fortement remise en cause par l'histoire récente de la politique de lutte contre la maladie : « *L'État : je suis très critique : ce qu'il a fait en 2002 il aurait dû s'y tenir et c'est la politique qui a prévalu ! (...) Cela ne pourrait pas se produire en métropole, c'est le problème de l'insularité, l'État ne sait pas appréhender les particularités de ces îles et pas de vagues, surtout pas de vagues* »¹⁷⁴ L'État serait donc démuni face aux particularités insulaires. Des instruments législatifs tels que le pouvoir normatif expérimental ne peuvent-ils pas constituer une possibilité pour gérer les particularités du contexte local, tout en respectant le principe d'égalité qui demeure une priorité pour les Réunionnais.¹⁷⁵

¹⁷² Entretien n° 3

¹⁷³ Entretien n° 10

¹⁷⁴ Entretien n° 15

¹⁷⁵ Les États généraux de l'Outre-Mer Réunion 2008 Atelier 5 Gouvernance, évolutions institutionnelles locales et adaptation des administrations centrales

TABLE DES ACRONYMES ET ABBREVIATIONS

ADEFAR : Association de Défense des Agriculteurs de la Réunion
AD2R : Association Développement Rural Réunion
AFSSA : Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments
AG : Assemblée Générale
AID : Association Initiatives Dionysiennes
AN : Assemblée Nationale
ANSES : Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'Alimentation, de l'Environnement et du Travail
CE : Conseil d'État
CILAM : Compagnie Laitière des Mascareignes
CIRAD : Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CLCV : Consommation Logement Cadre Vie
CNOPSAV : Conseil National d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale et Végétale
COPIL : Comité de Pilotage
CROPSAV : Conseil Régional d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale et Végétale
CRPM : Code Rural et de la Pêche Maritime
DAF : Direction de l'Agriculture et de la Forêt
DAAF : Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DC : Domaine de Critères
DGAI : Direction Générale de l'Alimentation
DROM : Département et Région d'Outre-Mer
DS : Danger Sanitaire
DSV : Directeur des Services Vétérinaires
EFSA : European Food Safety Authority
ENSV : Ecole Nationale des Services Vétérinaires
ENVA : Ecole Nationale Vétérinaire d'Alfort
ETP : Équivalent Temps Plein
FCO : Fièvre Catarrhale Ovine
GDS : Groupement de Défense Sanitaire
JIR : Journal de l'Ile de La Réunion
LBE : Leucose Bovine Enzootique
LVD : Laboratoire Vétérinaire Départemental
MAA : Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
MMTC : Mouvement Mondial des Travailleurs Chrétiens
MOM : Ministère des Outre-Mer
MTKR : Mouvman Travayèr Kreyin la Rényion
OVS : Organisme à Vocation Sanitaire
OVVT : Organisation Vétérinaire à Vocation Technique
PCR : Parti Communiste Réunionnais
PGMSB : Plan Global de Maîtrise Sanitaire Bovine
SAJ : Service des Affaires Juridiques

SEDAEL : Société d'Étude, de Développement, d'Amélioration de l'Élevage local
SGTV : Société des Groupements Techniques Vétérinaires
SICA : Société d'Intérêts Collectifs Agricoles
SICALAIT : Société d'Intérêts Collectifs Agricoles Lait
SICAREVIA : Société d'Intérêts Collectifs Agricoles Réunion Viande
TA : Tribunal Administratif
TEM RE : Témoignages Réunion
UE : Union Européenne
URCOOPA : Union Réunionnaise des Coopératives Agricoles

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

Sources législatives et réglementaires

Arrêté du 31 décembre 1990 fixant les mesures techniques et administratives relatives à la prophylaxie collective et à la police sanitaire de la leucose bovine enzootique

Arrêté du 29 juillet 2013 relatif à la définition des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces animales

Arrêté du 4 septembre 2015 modifiant l'arrêté ministériel du 29 juillet 2013 relatif à la définition des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces animales

Arrêté du 1^{er} octobre 2015 modifiant les conditions de prévention, de surveillance et de lutte contre la leucose bovine enzootique

Arrêté du 27 octobre 2017 modifiant l'arrêté du 31 décembre 1990 fixant les mesures techniques et administratives relatives à la prophylaxie collective et à la police sanitaire de la leucose bovine enzootique.

Article 73 de la constitution modifié par LOI constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet... - art. 38

Décision d'exécution (UE) 2016/168 de la commission du 5 février 2016

Sources écrites

ADEFAR brochure 2017 Scandale dans l'élevage à la Réunion Quand le développement tue...

Agreste La Réunion : La filière Bovins lait – janvier 2019

Assemblée Nationale 2018 Proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur les causes de prévalence élevée de la leucose bovine enzootique dans les élevages laitiers de la Réunion, sur ses conséquences sanitaires, économiques et sociales ainsi que sur les moyens d'y remédier en vue de la consolidation d'une filière bovine durable au service des consommateurs.

Avis de l'ANSES Saisine n°2015-SA-0056

Avis de l'ANSES Saisine n°2017-SA-0253

Brunschwig P, Lancelot R, Zanella G. 2009 Expertise sur la mortalité des bovins laitiers à la Réunion

Courrier BSA/0703020 du 09 mars 2007.

Dufour B. Cardinale E. 2018 Rapport sur la leucose bovine enzootique à la Réunion CIRAD

Les États généraux de l'Outre-Mer Réunion 2008 Atelier 5 Gouvernance, évolutions institutionnelles locales et adaptation des administrations centrales

Marblé Y, Aubron C et Vigne M. 2018 Le développement des Hauts de la Réunion par l'élevage bovin laitier : un modèle à bout de souffle *Géocarrefour* [En ligne], 92/3

Note DAAF 974 La filière bovine - mars 2019

Note DAAF 974 destinée au CNOPSAV sur le plan d'assainissement de la LBE à la Réunion -juin 2019

Note SAJ au SDSPA/BSA.

Note interne DSV 974 2003 La leucose bovine enzootique à la Réunion

Rapport relatif à la filière lait à la Réunion 2008 Mission CGAER n°1678

Presse écrite

Le journal de l'île de la Réunion du 07 septembre 2018, « Nous avons identifié la leucose dans des tissus humains »

Le Quotidien de la Réunion 23/06/2019 courrier des lecteurs

Bibliographie

Barthe Y. Jouzel J-N. 2010 Les sociétés démocratiques face au risque Sciences humaines « Synthèses » p. 149-155

Charrier F Hannachi M Casabianca F Barbier M. 2017 Décider ensemble pour que l'impossible devienne possible 7^{ème} colloque du réseau Des Outils pour Décider Ensemble (OPDE)

Bendali, F., Perrin, C., 2014. Bilan de la surveillance de la leucose bovine enzootique en 2013. Bull epid. Santé Anim. Alim. 59, 19.

Callon M, Lascoumes P, Barthe Y 2014 Agir dans un monde incertain : Essai sur la démocratie technique. Points

Dumas B. Séguier M. 2004 Construire des actions collectives, développer les solidarités Chroniques sociales

Faberon J-Y 2005 La France et son outre-mer : un même droit ou un droit différent ? « Pouvoirs » n°113 Le Seuil p.5-19

Garraud P. « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », L'année sociologique, p 17-41

Gilbert C, Henry E, Bourdeaux I. 2009 Comment se construisent les problèmes de santé publique La Découverte p.7-33.

Hassenteufel P. 2011 Sociologie politique : l'action publique, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2^oéd.

Lascoumes P, Le Galès P. 2005 Gouverner par les instruments Presses de Sciences Po. « Académique ». Paris p. 11-44.

Lascoumes P, Simard L. 2011 L'action publique au prisme de ses instruments. Presses de Sciences

Latté S. 2015 Victimes in Henry E. et al. Dictionnaire critique de l'expertise Presses de Sciences Po « Références » p. 322-328

Morand, Figuié M. 2016 Emergence de maladies infectieuses Risques et enjeux de société Quae

Sitographie

<https://www.clicanoo.re/.../Leucose-bovine-Une-polemique-lancee-par-des-ignorants>
<https://la1ere.francetvinfo.fr/reunion/leucose-bovine-plan-lutte-regionale-726688.html> consulté le 02/7/2019

https://www.zinfos974.com/Apres-la-leucose-bovine-le-scandale-de-la-chlamydirose_a140957.html

<http://www2.assemblee-nationale.fr/questions/detail/15/QE/7804>

<http://www.ipreunion.com/actualites-reunion/reportage/2018/07/25/c...reunion-quand-la-loi-n-est-pas-appliquee-partout-pareil,87770.html> consulté le 20/05/2019

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?idArticle=LEGIARTI000019241099&cidTexte=JORFTEXT000000571356&dateTexte=20110211> consulté le 11/07/2019

www.aid97400.re/ consulté le 13/07/2019

<http://www.ipreunion.com/courrier-des-lecteurs/reportage/2018/12/15/tribune-libre-de-bruno-bourgeon-president-de-l-aid-974-adejar-un-combat-juste,95163.html> consulté le 13/07/2019

<https://oasis-reunion.bio/> consulté le 13/07/2019

www.clcv.org > Toutes les structures de la CLCV consulté le 13/07/2019

https://www.youtube.com/watch?v=dj6WVwd_ndo&list=PLVkcKVlipdkQlcNTn9tHtHPV6oiR2hbjo&index=6&t=0s consulté le 13/07/2019

<https://www.jesuites974.com/spip.php?rubrique11> consulté le 15/07/2019

Urcoopa.fr consulté le 31/07/2019

Gds974.com consulté le 01/08/2019

[2019-06-20 Moussajee c/ SOGECORE Acte 2 Scène 2 : on](#) consulté le 31/07/2019

<https://la1ere.francetvinfo.fr/.../saint-pierre-deux-vaches-mortes-devant-daaf-cri-coler...> consulté le 13/07/2019

<http://online.library.wiley.com/wol1/doi/10.2903/j.efsa.2015.4188/abstract> consulté le 24/07/2019

<https://www.clicanoo.re/faits-divers/article/2017/11/04/ecarter-un-risque-sanitaire-est-scientifiquement-faux> 498898 consulté le 24/07/2019

<https://www.france.tv/.../811681-le-bon-sens-des-hommes-et-la-folie-du-monde.html> consulté le 29/04/2019

<http://www.ad2r.re> consulté le 20/07/2019

TABLE DES FIGURES, TABLEAUX ET ENCADRÉS

Figures

Figure n°1 : acteurs de la lutte contre la LBE

Figure n°2 : chronologie des textes réglementaires appliqués à La Réunion

Figure n°3 : chronologie événementielle de la lutte contre la LBE à La Réunion

Figure n°4 : schéma adapté de Cobb et Helder

Figure n°5 : schéma des acteurs de la lutte contre la LBE

Tableaux

Tableau n°1 : profil des acteurs interrogés

Tableau n°2 : tableau récapitulatif des ressources des principaux acteurs de la communauté de politique publique de lutte contre la LBE

Encadrés

Encadré n°1 : contexte de la mission technique réalisée pendant le stage

TABLE DES ANNEXES

Annexe I : liste des entretiens réalisés

Annexe II : liste des observations réalisées

ANNEXE I : LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Numéro acteur-entretien	Statut	Sphères
1	DG coopérative	Professionnelle
2	Cadre DAAF	Institutionnelle
3	Vétérinaire libéral	Sociale (institutionnelle)
4	Cadre DAAF	Institutionnelle
5	Chercheur	Institutionnelle(expert)
6	Chercheur	Institutionnelle(expert)
7	Eleveur	Professionnelle
8	Eleveur	Professionnelle
9	Eleveur	Professionnelle
10	Journaliste-documentariste	Sociale
11	Vétérinaire GDS	Institutionnelle
12	Ingénieur GDS	Institutionnelle
13	Eleveur	Professionnelle
14	Eleveur	Professionnelle
15	Cadre Chambre Agriculture	Institutionnelle
Réponse négative	ADEFAR	Sociale
Réponse négative	Syndicat agricole	Sociale
Réponse négative	Chercheur	Scientifique
Réponse négative	Vétérinaire libéral	Sociale (institutionnelle)
Réponse négative	Interprofession	Professionnelle
Réponse négative	Eleveur	Professionnelle
Réponse négative	DG coopérative	Professionnelle

ANNEXE II : LISTE DES OBSERVATIONS RÉALISÉES

Numéro de l'observation	Date	Description et objet
1	25/04/2019	Réunion SICA LAIT et Révia
2	26/04/2019	Copil LBE/PGMSB
3	30/04/2019	Réunion DAAF préparation présentation publique et conférence de presse PGMSB
4	09/05/2019	AG SICALAIT
5	15/05/2019	Réunion communication DAAF
6	22/05/2019	Copil LBE/Filière lait
7	28/05/2019	Réunion travail LBE/Préfecture
8	29/05/2019	Copil LBE/GDS
9	03/06/2019	Journée métiers en productions animales Lycée Agricole de St Joseph
10	18/06/2019	Copil LBE/GDS/Lycée Agricole
11	03/07/2019	Réunion de travail surmortalités bovines GDS/DAAF/Vétérinaires