



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).

Le capricorne asiatique, un danger pour les territoires à la frontière entre l'alimentation et la forêt



Stage réalisé du 18 avril au 28 juillet 2017 au service Régional de l'Alimentation, pôle Qualité et Protection des Végétaux de la DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes

Mémoire sous la direction de Sébastien Gardon

Sabrina DEHAY

Inspecteur Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire

2016/2017



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).

Le capricorne asiatique, un danger pour les territoires à la frontière entre l'alimentation et la forêt



Stage réalisé du 18 avril au 28 juillet 2017 au service Régional de l'Alimentation, pôle Qualité et Protection des Végétaux de la DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes

Mémoire sous la direction de Sébastien Gardon

Sabrina DEHAY

Inspecteur Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire

2016/2017

Sommaire

Remerciements.....	4
Liste des acronymes	5
Introduction.....	6
1. Les collectivités territoriales, un acteur oublié par les institutions en charge de la lutte	14
1.1. La commission européenne, un marionnettiste invisible.....	14
1.2. La DGAl, un coordinateur désincarné	15
1.3. Le SRAl, un gestionnaire au cœur de l'action.....	16
2. Des évolutions des collectivités territoriales qui impactent la lutte	18
2.1. Le développement des intercommunalités, un nouvel acteur intégré à la lutte en deuxième intention	18
2.2. Les métropoles, une autre échelle et d'autres compétences	19
2.3. Des régions fusionnées et des départements dans le flou	20
3. L'inévitable question des ressources disponibles	20
3.1. Le financement, nerf de la guerre ou reflet de choix politiques et stratégiques ?.....	20
3.2. Des services de l'Etat qui adaptent la lutte.....	21
3.3. Une prise en charge individuelle ou collective des mesures de lutte	22
Conclusion.....	23
Synthèse des recommandations	24
Références bibliographiques.....	29
Sources.....	30
Annexes	31
Table des annexes.....	32
Table des matières.....	33
Résumé	34

Remerciements

Je souhaiterais adresser mes remerciements les plus sincères à l'ensemble des agents du SRAL et de la DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes pour leur accueil chaleureux et leur aide dans la réalisation de la mission qui m'a été confiée, et en particulier à :

- Sébastien Gardon, pour ses commentaires et ses encouragements ;
- Sylvie Pupulin, adjointe au chef de SRAL, pour son soutien et sa compréhension ;
- Patricia Roose, chef de SRAL, pour sa bienveillance ;
- Geneviève Caschetta, chef du pôle QPV, pour ses conseils et son attention aux détails ;
- Gérard Tricot, chef d'unité Santé des Végétaux, pour le généreux partage de son expérience et de sa sagesse ;
- Denis Lucas, coordinateur PISU, pour son temps et ses retours constructifs sur mes travaux.

A toutes les personnes ayant répondu à mes nombreuses questions, encore merci pour le temps que vous m'avez accordé et pour votre franchise.

Liste des acronymes

ALB	Asian Long-horned Beetle (<i>Anoplophora glabripennis</i>)
ANSES	Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
BSV	Bureau des semences et de la Santé des Végétaux
CA	Capricorne Asiatique (<i>Anoplophora glabripennis</i>)
CAA	Capricorne Asiatique des Agrumes (<i>Anoplophora chinensis</i>)
CIPV	Convention Internationale pour la Protection des Végétaux
CPVADAA	Comité Permanent des Végétaux, des Animaux et des Denrées Alimentaires pour Animaux
DGAI	Direction Générale de l'Alimentation
DSF	Département de la Santé des Forêts
DRAAF	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations ; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMSE	Fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnemental
FREDON	Fédération Régionale de Défense contre les Organismes Nuisibles
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
MAPTAM	Modernisation de l'Action Publique Territoriale et Affirmation des Métropoles
MS	Maitre de Stage
NIMP	Normes Internationales pour les Mesures Phytosanitaires
NOTRe	Nouvelle Organisation Territoriale et Régionale
OAV	Office Alimentaire et Vétérinaire
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ON	Organisme Nuisible
ONPV	Organisme National de la Protection des Végétaux
PACA	Provence-Alpes-Côte-d'Azur
PAGERS	Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires
PR	Personne Ressource
PRISU	Plan Régional d'Intervention Sanitaire d'Urgence
RETEX	RETour d'EXpérience
SDQPV	Sous-Direction de la Qualité et de la Protection des Végétaux
SIG	Système d'Information Géographique
SPS	Mesures Sanitaires et Phytosanitaires
SRAI	Service Régional de l'Alimentation
UE	Union Européenne

Introduction

« Elles recouvrirent la surface de toute la terre et la terre fut dans l'obscurité ; elles dévorèrent toutes les plantes de la terre et tous les fruits des arbres, tout ce que la grêle avait laissé et il ne resta aucune verdure aux arbres ni aux plantes des champs dans tout le pays d'Égypte. »

Exode 10 : 15

Depuis des milliers d'années, les insectes sont responsables de la propagation de maladies chez l'homme et les animaux mais aussi de dégâts considérables, depuis l'anéantissement de cultures et de réserves, en passant par la destruction d'infrastructures, jusqu'à la dévastation de forêts, altérant et fragilisant les écosystèmes. Dans le règne vivant, la seule classe des insectes (environ 2,5 millions d'espèces) est probablement le groupe responsable des dégâts les plus coûteux. Ils font de plus partie des espèces envahissantes les plus virulentes : 87 % des 2 500 invertébrés terrestres ayant colonisé de nouveaux territoires sont des insectes¹.

Des scientifiques ont estimé à 69 milliards d'euros par an le coût minimal des dégâts causés par les insectes invasifs dans le monde. Le capricorne asiatique, *Anoplophora glabripennis*, fait partie des plus destructeurs : plus de 3 milliards de dollars de dégâts par an en Europe et aux Etats-Unis². Il serait capable de détruire 30.3% des arbres urbains aux Etats-Unis entraînant une perte économique de 669 milliards de dollars³.

Les dommages causés par les invasions d'insectes représentent donc un problème ancien toujours d'actualité pour la société. La découverte d'un nouveau foyer d'infestation par le capricorne asiatique à Divonne-les-Bains, en région Auvergne-Rhône-Alpes en août 2016 en est l'exemple. Nous proposons d'étudier la lutte contre cet organisme nuisible en France en tant que fait social de type action publique par une approche inductive. Pour se faire, nous avons choisi d'analyser les interactions entre deux des principaux groupes d'acteurs participant à cette lutte : l'État et les collectivités territoriales.

Contexte

Description du capricorne asiatique

Il s'agit d'un coléoptère xylophage du nom latin *Anoplophora glabripennis* [Motschulsky]. Originaire d'Asie orientale, il occasionne des dégâts très importants sur de nombreuses espèces d'arbres feuillus à bois tendre comme les érables. Les larves creusent le bois vivant et sain le rendant vulnérable à d'autres organismes pathogènes et entraînant à terme la mort de l'arbre. En revanche, il ne s'attaque pas au bois de construction et aux

¹ Bradshaw C.J.A. et al., « Massive yet Grossly Underestimated Global Costs of Invasive Insects », Nature Communications 7 (4 octobre 2016).

² Ibid.

³ Nowak D. J. et al., « Potential effect of *Anoplophora glabripennis* (Coleoptera: Cerambycidae) on urban trees in the United States », J. Econ. Entomol. 94: 116-22, 2001.

charpentes et ne présente aucun danger pour l'homme et les animaux de compagnie, en dehors de la chute des branches et des arbres fragilisés par l'infestation⁴.

L'adulte mesure 20 à 39 mm de long. Sa carapace est noire, brillante et ses élytres portent des tâches de couleur beige clair. Il a de très longues antennes noires avec des anneaux bleu gris à blanc qui mesurent plus d'une à deux fois la longueur du corps. Ses antennes sont caractéristiques des coléoptères de la famille des Cerambycidae, aussi appelés longicornes ou capricornes et sont à l'origine de son nom anglais : Asian longhorned beetle ou ALB⁵.

Il se différencie du capricorne asiatique des agrumes, *Anoplophora chinensis* [Föster], autre capricorne invasif originaire d'Asie, par ses élytres lisses⁶ et ses préférences alimentaires. Il existe d'autres capricornes indigènes en Europe, dont certains sont protégés comme le Grand Capricorne du Chêne et la Rosalie des Alpes, qui ne s'attaque pour l'un qu'à une seule espèce d'arbre et pour l'autre qu'aux hêtres ou saules morts ou mourants. Si les adultes sont facilement reconnaissables, la distinction des larves nécessite l'œil d'un spécialiste.

La femelle adulte creuse dans l'écorce des branches d'un arbre de multiples incisions ovales de 1 à 2 cm de diamètre, aussi appelées morsures de ponte. Elle y dépose des œufs blancs, de 5 à 7 mm de long, ressemblant à des grains de riz. La larve apode qui éclot s'enfonce dans le bois, creusant des galeries, se nourrissant de bois. Elle mesure jusqu'à 5 cm de long. Elle retourne sous l'écorce et se transforme en nymphe pour émerger 1 à 2 ans après la ponte. Le trou d'émergence d'un adulte est parfaitement circulaire et mesure 1 à 1,5 cm de diamètre. Des fissures dans l'écorce, des coulées de sèves, la présence de sciure et l'absence d'écorce sur de jeunes rameaux sont des signes indirects d'une infestation par le capricorne asiatique⁷.

Evolution des populations de capricorne asiatique

Le capricorne asiatique est originaire de Chine et de Corée du Nord et du Sud. En 1978, la Chine a lancé un programme de plantation d'arbres à grande échelle, le programme brise-vent des Trois-Nords aussi appelé la « Grande Muraille verte », afin de lutter contre l'extension du désert de Gobi et l'érosion des sols. A l'origine, la majorité des arbres plantés appartenait à un nombre restreint d'espèces sensibles au capricorne asiatique ce qui a favorisé sa multiplication et entraîné de sévères infestations causant la mort de plusieurs millions d'arbres⁸.

Le capricorne asiatique a été intercepté pour la première fois en 1992 dans le commerce international au Canada et aux Etats-Unis. Les interceptions concernent principalement des emballages bois et leur nombre a atteint un maximum de 44 en 1998. Il est probable que l'apparition et l'augmentation du nombre d'interceptions entre 1992 et 1998 sont liées aux sévères infestations en Chine, à l'augmentation du commerce entre

⁴ Communiqué de presse du Préfet de l'Ain du 19/09/2017

⁵ Meng P. S., et al., « Asian Longhorned Beetle (Coleoptera: Cerambycidae), an Introduced Pest of Maple and Other Hardwood Trees in North America and Europe », J. Integ. Pest Mngmt 6(1): 4 (2015)

⁶ Ibid.

⁷ Société Alsacienne d'Entomologie, « Questions/réponses concernant le Capricorne Asiatique », <http://draaf.grand-est.agriculture.gouv.fr>, consulté le 27/06/2017

⁸ Weilun Y. et al., « Review of tree selection and afforestation for control of Asian Inghorned beetle in North China », document de travail de la FAO, 2005.

la Chine et le reste du monde ainsi qu'à des inspections ciblées des emballages bois suite à la découverte d'un premier foyer d'*Anoplophora glabripennis* aux Etats-Unis en 1996⁹.

La première découverte d'une population établie de capricorne asiatique en dehors de son aire d'origine a eu lieu en Amérique du Nord en 1996 à Brooklyn dans l'état de New York aux Etats-Unis. Sa présence est signalée en Europe depuis 2001 à Braunau en Autriche et en France depuis 2003 à Gien dans le Loiret¹⁰. Les autres pays européens infestés sont l'Italie, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Suisse et l'Allemagne. 4 autres foyers ont été déclarés en France depuis 2003 : Sainte-Anne-sur-Brivet en 2004, Strasbourg en 2008, Furiani en 2013 et Divonne-les-Bains en 2016. Le foyer de Sainte-Anne-sur-Brivet est à ce jour le seul foyer français à avoir été éradiqué en 2014¹¹.

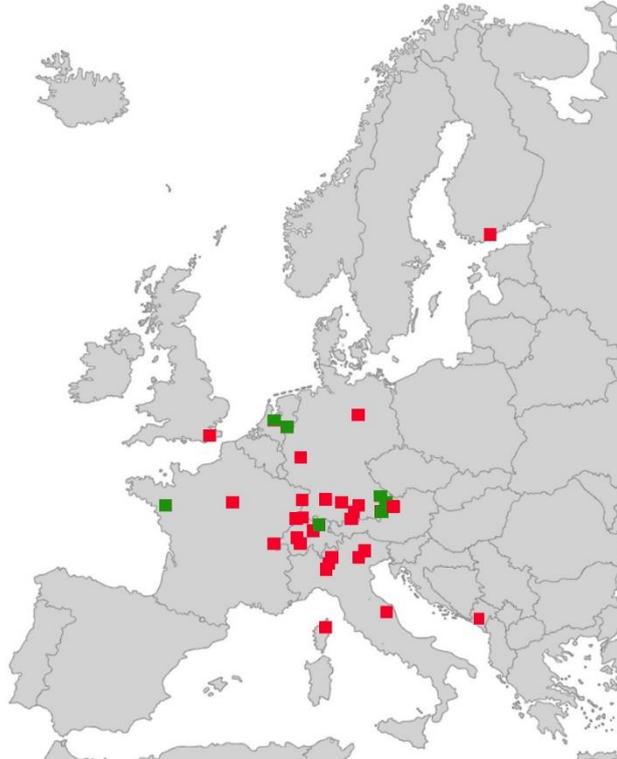


Figure 1 : Représentation des foyers en plein air connus en Europe.
En rouge : foyers toujours sous surveillance, en vert : foyers déjà éliminés. ¹²

Les populations de capricorne asiatique se sont donc développées grâce à l'intervention de l'homme sur leur écosystème d'origine sous la forme d'un plan de reforestation massif en Chine et ont pu s'étendre en dehors de cette aire d'origine du fait de l'évolution des activités humaines entraînant l'augmentation des échanges commerciaux internationaux en provenance d'Asie. En réponse, un cadre institutionnel et réglementaire c'est développé pour organiser la lutte.

⁹ Haack R. et al., « Managing Invasive Populations of Asian Longhorned Beetle and Citrus Longhorned Beetle : A Worldwide Perspective », *Annu. Rev. Entomol.* 55 :521-546, 2010.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Institut Julius Kühn, « Plan d'urgence et document d'orientation pour lutter contre le longicorne asiatique *Anoplophora glabripennis* en Allemagne », document traduit de l'allemand par la DGAL, 4 novembre 2016.

¹² Hölling D., « Huit pays européens en lutte contre le capricorne asiatique », disponible sur www.wsl.ch, consulté le 26 juin 2016.

Foyer de Divonne-les-Bains

Suite à un signalement d'un habitant de Divonne-Les-Bains le 25 août 2016, la présence du capricorne asiatique sur cette commune a été confirmée par le laboratoire de la santé des végétaux de l'ANSES. Divonne-Les-Bains est le premier foyer détecté en Auvergne-Rhône-Alpes. Cette commune est une station thermale, qui abrite de nombreuses zones arborées, frontalière de la Suisse¹³.

Les premières investigations ont été menées sur place par la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt Auvergne-Rhône-Alpes (DRAAF) (service régional de l'alimentation) dès le 30 août 2016, en étroite concertation avec le Préfet de l'Ain et les services techniques de la mairie.

Une enquête épidémiologique est en cours pour déterminer l'origine de l'introduction de l'organisme sur la commune. Le stockage de pavés de granit en provenance de Chine utilisés pour la rénovation du centre-ville dans des emballages en bois dans la zone infestée est soupçonné d'être à l'origine du foyer¹⁴.

65 arbres infestés ont été découverts et abattus, broyés sur place puis incinérés. Plus de 600 arbres feuillus ont été abattus de façon préventive dans un rayon de 100 mètres autour des arbres infestés.

La suite des opérations consiste à mettre en œuvre les mesures de lutte générale qui reposent sur le principe d'une surveillance intensive, à raison d'une inspection de tous les arbres feuillus par an au minimum pendant 4 ans, dans une zone dite tampon de 2 kilomètres autour de la zone infestée. D'éventuelles dérogations à l'abattage préventif et à l'interdiction de plantation dans la zone entraîneront la mise en place de mesures compensatoires sous la forme d'une surveillance renforcée ciblée.

Le Préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes a pris un arrêté le 19 septembre 2016 qui fixe les premières limites d'intervention sur le foyer de Divonne-les-Bains et définit les règles minimales suivantes : obligation de déclaration de présence ou de suspicion de présence de l'insecte, surveillance intensive de la zone délimitée, mesures et conditions d'abattage, interdiction de plantation dans la zone délimitée, interdiction de circulation de végétaux en dehors de la zone délimitée. Un nouvel arrêté préfectoral prenant en compte les arbres infestés découverts et l'évolution des zones délimitées a été signé le 1^{er} juin 2017.

Cadre institutionnel et réglementaire

Le concept de protection internationale des végétaux émerge en 1881 avec la signature par cinq pays d'un accord visant à lutter contre la dissémination du phylloxera, un puceron nord-américain introduit accidentellement en Europe vers 1865 qui dévastera ensuite une grande partie des régions viticoles de l'Europe. L'étape suivante est la signature à Rome en 1929 de la convention internationale pour la protection des plantes, suivie en 1951 de l'adoption de la convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) par l'organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La CIPV entre en vigueur en 1952 et est reconnue en 1989 comme organisation de normalisation par le GATT sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS)¹⁵.

¹³ Communiqué de presse du Préfet de l'Ain du 19/09/2017

¹⁴ Compte-rendu des mesures - *Anoplophora glabripennis* - Année 2016-2017 - Décision d'exécution (UE) 2015/893 - Foyer de Divonne-les-Bains

¹⁵ Historique de la CIPV, disponible sur www.ippc.int consulté le 17/07/2017

Au titre de l'accord SPS, la CIPV élabore des normes internationales pour les mesures phytosanitaires (NIMP) qui sont ensuite mises en œuvre par les pays pour leur permettre de protéger leurs ressources végétales des organismes nuisibles, tout en veillant à ce que ces mesures soient justifiées et ne soient pas utilisées comme obstacles injustifiés au commerce international¹⁶.

Afin de lutter contre la diffusion d'espèces nuisibles envahissantes, la commission sur les mesures phytosanitaires de la CIPV a adopté en 2002 une nouvelle norme internationale pour le contrôle des matériaux d'emballage en bois utilisés pour les échanges commerciaux internationaux. Il s'agit de la norme internationale pour les mesures phytosanitaires n°15 (NIMP15)¹⁷ qui a été révisée en 2009. Une norme plus spécifique concernant les procédures de contrôles officiels contre *Anoplophora glabripennis*, la PM9/15 a été publiée en 2013.

Dès le début de la construction de la communauté économique européenne, la mise en place d'un marché commun et la politique agricole commune ont représenté des enjeux majeurs. A ce titre, la santé et la protection des végétaux sont des compétences partagées entre l'union européenne et ses états-membres. La réglementation dans ces domaines est en majeure partie harmonisée au niveau européen, essentiellement à travers la directive européenne 2000/29/CE qui fixe notamment la liste des organismes de quarantaine. Il s'agit des organismes nuisibles aux végétaux dont l'introduction et la dissémination sur le territoire national font l'objet d'une lutte organisée par l'Etat¹⁸. Des travaux de rénovation de cette directive ont abouti à une nouvelle loi de santé des végétaux, le règlement 2016/2031/UE qui abrogera la directive 2000/29/CE et rentrera en application le 14 décembre 2019¹⁹.

Depuis 2015, *Anoplophora glabripennis* fait l'objet d'une décision spécifique de l'union européenne (UE) en vue de lutter contre son introduction et sa propagation²⁰. Il est considéré comme un organisme de quarantaine en Europe²¹ et comme un danger sanitaire de première catégorie en France, ce qui signifie que la lutte contre cet organisme est obligatoire en tout lieu et en tout temps sur tout le territoire national et dans l'UE. Il fait également l'objet d'un arrêté ministériel de lutte depuis 2003, modifié en juillet 2016. Il est à noter que la réglementation européenne concernant la santé des végétaux est en cours d'évolution pour permettre une meilleure gestion des organismes de quarantaine prioritaire²².

En France, l'organisation nationale de la protection des végétaux (ONPV) a pour mission de réglementer et d'organiser la surveillance et la lutte contre les organismes nuisibles¹⁴. La direction générale de l'alimentation (DGAL) du Ministère en charge de l'agriculture constitue l'ONPV, au sens de la CIPV. Les missions de l'ONPV sont assurées par deux sous-directions au sein de la DGAL : la sous-direction de la qualité et de la protection des végétaux (SDQPV) et la sous-direction des affaires sanitaires européennes

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Sela S. et al., « Document explicatif de la NIMP 15 », FAO/CIPV, février 2017

¹⁸ « L'Organisation Nationale de la Protection des Végétaux », Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt, mars 2015, document disponible sur www.agriculture.gouv.fr, consulté le 21/08/2017

¹⁹ « New EU plant health rules », Food Safety, consulté le 16 août 2017, disponible sur <http://ec.europa.eu>

²⁰ DÉCISION D'EXÉCUTION (UE) 2015/893 DE LA COMMISSION du 9 juin 2015 relative à des mesures destinées à éviter l'introduction et la propagation d'*Anoplophora glabripennis* (Motschulsky) dans l'Union

²¹ Directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté

²² Règlement (UE) 2016/2031 du 26 octobre 2016 relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux.

et internationales (SDASEI). Sur le terrain, les missions de l'ONPV sont assurées par ou sous le contrôle des services chargés de la protection des végétaux situés au sein des Services Régionaux de l'Alimentation (SRAI) des Directions Régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) en France métropolitaine et des Services de l'Alimentation (SALIM) des 5 Directions de l'Agriculture et de la Forêt (DAAF) des départements d'outre-mer¹⁴.

A l'échelon régional, les services en charge de la protection des végétaux ont traditionnellement eu un rôle de conseils aux professionnels des filières de productions végétales et voient depuis une vingtaine d'année une mutation progressive de leurs missions vers des activités régaliennes de contrôle de ces mêmes filières et une délégation d'une partie de ces contrôles aux fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON)²³.

En parallèle, on assiste à une transformation de l'organisation et des compétences des collectivités territoriales et de l'action publique en France sous l'effet de courants de décentralisation et d'eupéanisation des politiques publiques²⁴. Les cadres territoriaux de l'action publique ont fait l'objet de nombreuses évolutions juridiques avec récemment la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) en 2014, suivie de la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe) en 2015. Les structures et les compétences des différentes collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat sont donc en évolution permanente avec le développement des intercommunalités, la création des métropoles et la fusion des régions. Chaque territoire a ainsi potentiellement une organisation unique à laquelle les services en charge de la protection des végétaux doivent s'adapter dans l'objectif d'éradiquer un organisme nuisible comme le capricorne asiatique.

Le capricorne asiatique fait l'objet d'un arrêté ministériel de lutte depuis 2003, modifié en 2016. Il fait partie des dangers sanitaires de première catégorie pour les espèces végétales d'après l'arrêté du 15 décembre 2014. Une note de service de 2005 précise les modalités de surveillance par les services en charge de la protection des végétaux et une lettre à diffusion limitée détaille en 2010 les mesures de gestion du foyer de Strasbourg après concertation avec le SRAI concerné.

Problématique

Le capricorne asiatique est un organisme invasif, ravageur qui va s'attaquer aux arbres feuillus d'un territoire. Lorsque sa présence est détectée, la lutte s'organise afin de protéger la filière bois et le patrimoine arboré de ce territoire. La présence du capricorne asiatique est un problème public. La lutte contre cet organisme est une action publique organisée qui va impliquer des partenaires publics et privés, professionnels et particuliers.

Dans un premier temps, il est nécessaire d'identifier les différents acteurs impliqués dans cette lutte et les modalités de leur participation. Une fois ces acteurs identifiés, l'étude de leurs interactions représente une porte d'entrée pour étudier l'action publique elle-même. Les modes de négociations entre les acteurs sont ainsi potentiellement révélateurs des rapports de force qu'ils entretiennent.

²³ André C et al., « Les services de la protection des végétaux : de nouveaux emplois pour de nouveaux défis », rapport de l'Observatoire des Missions et des Métiers du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, octobre 2006

²⁴ Brisson J.F. et al., « Territorialisation des politiques publiques en Europe - Projet détaillé » (2005), disponible sur <http://www.msha.fr>, consulté le 21/08/2017

L'évolution du rôle de l'Etat dans un contexte d'euro-péanisation et de décentralisation de l'action publique se fait en parallèle d'un phénomène de territorialisation de l'action publique, c'est-à-dire d'adaptation des politiques publiques aux spécificités de chaque territoire, incluant ses acteurs, ses ressources et son organisation locale.

Les services en charge de la protection des végétaux font ainsi face à des contextes locaux variables auxquels ils doivent s'adapter, ainsi qu'à une évolution interne de leurs missions et de leur structure propre.

Méthodologie

Ce travail a été réalisé dans le cadre d'une immersion active au sein de l'unité en charge de la santé des végétaux du SRAI et de la cellule de gestion du foyer de capricorne asiatique de Divonne-les-Bains. Cette immersion s'est traduite par la mise en forme de documents ainsi qu'une contribution à des travaux collectifs (annexe I) et une participation à de nombreuses réunions (annexe II) et avait pour objectif principal la formalisation d'un plan régional d'intervention sanitaire d'urgence contre les capricornes asiatiques (annexe III). L'ensemble de ses activités ont fait l'objet de prises de notes manuscrites²⁵ et dactylographiées.

La première étape du travail réalisé dans le cadre du Master PAGERS a consisté à identifier les acteurs impliqués dans la lutte contre le capricorne asiatique et à en réaliser une cartographie (annexe IV) qui a évolué au fur et à mesure de l'avancée de l'étude.

Dans un deuxième temps, un guide d'entretien semi-directif a été rédigé (annexe V) et une première sélection de personnes à rencontrer dans ce cadre a été faite. Le sujet étant au départ orienté vers l'acceptabilité et la faisabilité des mesures de lutte, il a été envisagé de contacter des particuliers et professionnels impactés localement par un foyer. Le sujet de l'étude ayant été redirigé vers les interactions entre l'Etat et les collectivités territoriales, la sélection finale des contacts pris comprend donc uniquement des agents de l'Etat (DGAL – DRAAF) et de collectivités territoriales (commune, communauté de commune, métropole) concernés par la lutte contre le capricorne asiatique.

Une prise de contact a été effectuée auprès de personnes impliquées la lutte contre le capricorne asiatique en France au niveau central, régional et local dans trois foyers français : Divonnes-les-Bains, Strasbourg et Gien, à l'exclusion du foyer de Furiani en Corse. Le foyer corse a été exclu du processus d'entretien du fait des spécificités de l'organisation de l'action publique sur l'île de Beauté et des contraintes temporelles de cette étude.

Deux agents territoriaux impliqués dans la lutte sur l'un des trois foyers n'ont pas répondu à mes demandes écrites répétées. Un agent municipal en charge de l'aménagement du territoire et un agent de la DGAL en charge du dossier par intérim considéraient *a priori* qu'ils n'étaient respectivement pas suffisamment impliqués dans ce dossier ou dans les relations entre Etat et collectivités territoriales pour être des interlocuteurs pertinents, mais ont accepté de répondre à mes questions après relance.

10 entretiens ont été réalisés, dont 6 entretiens physiques en région Auvergne-Rhône-Alpes et 4 entretiens téléphoniques. Ces entretiens ont été retranscrits et analysés en se focalisant sur les interactions entre les différents acteurs et organisations impliqués ainsi que sur les mentions de l'impact du capricorne asiatique et des ressources mises à contribution par chaque acteur.

²⁵ Sabrina Dehay, « Carnet d'observations », 233 pages, du 3 avril au 28 juillet 2017

Tableau 1 : Synthèse des étapes de l'étude, de leurs résultats et des ressources utilisées

Etapes	Résultats	Ressources
Identification des acteurs	Cartographie des acteurs	1. Réunion RETEX des gestionnaires CA français le 4 avril 2017 2. Suivi du foyer de Divonne-les-Bains 3. Recherche bibliographique
Elaboration d'un guide d'entretien	Guide d'entretien	Cours de méthodes GEPP – Master PAGERS
Réalisation d'entretiens sociologiques	10 entretiens semi-directifs réalisés	- 3 gestionnaires de foyers (DRAAF) dont une personne ressource capricorne asiatique - 1 agent du BSV (DGAL) - 6 agents territoriaux concernés par 2 foyers (commune (4), métropole (1) et communauté de communes (1))
Analyse des entretiens	Identification d'une problématique	Fiche de sociologie des organisation – Master PAGERS

Plan

Dans une **première partie** nous verrons comment l'implication des collectivités territoriales dans la lutte contre les capricornes asiatiques est prise en compte par l'UE et les services centraux et déconcentrés de l'Etat qui participent à la définition du cadre réglementaire, à la coordination et à l'organisation de cette lutte. Dans une **deuxième partie**, nous étudierons comment l'évolution des cadres institutionnels et des compétences des collectivités territoriales influence la lutte contre le capricorne asiatique en France. Enfin dans une **troisième** et dernière **partie**, nous aborderons l'importante question des ressources humaines et financières nécessaires à la lutte dans un contexte de budget et d'effectifs contraints pour l'Etat, d'un processus de délégation croissante de ses missions et du report d'une partie du poids de l'action publique sur les ressources propres aux collectivités territoriales.

1. Les collectivités territoriales, un acteur oublié par les institutions en charge de la lutte

1.1. La commission européenne, un marionnettiste invisible

Un marionnettiste tire des ficelles de loin pour donner vie à son spectacle. Son savoir-faire repose sur sa capacité à tirer la bonne ficelle au bon moment. Pour que le public puisse apprécier le spectacle, il doit aussi savoir rester dans l'ombre, se faire oublier et être invisible, voire transparent.

Ainsi, aucune des personnes avec qui je me suis entretenue dans le cadre de cette étude n'a pensé à l'Union Européenne lorsque je leur ai demandé qui étaient les acteurs qui participaient à la lutte contre le capricorne asiatique. L'absence de participation directement visible à l'action sur le terrain pourrait être la raison de cet oubli. Une personne venant d'assister à un audit de l'OAV y penserait peut-être, mais l'UE ne figurerait probablement pas parmi ses premières réponses.

L'OAV a en effet un rôle de contrôle de l'application des mesures de gestion prévues par la réglementation européenne et les normes internationales. Des audits OAV ont ainsi été réalisés en 2010 et en 2015 en France sur ce dossier. Leurs conclusions et recommandations doivent être prises en compte par la France pour conserver le statut indemne de capricorne asiatique du territoire, condition primordiale pour protéger la filière bois.

La transparence est par ailleurs un des principes fondamentaux de l'UE. Il est ainsi possible de trouver une quantité impressionnante d'informations relatives à la santé des végétaux sur le site de la commission européenne, notamment sur l'évolution de la réglementation relative à ce dossier ainsi que les calendriers et délibérations du sous-comité en charge de cette thématique au CPVADAA²⁶.

C'est ainsi qu'on peut découvrir les délibérations ayant conduit à l'évolution de la réglementation concernant la santé des végétaux et à la parution du règlement n°2016/2031. Je n'ai pas pu retrouver de représentants des collectivités territoriales dans la liste des acteurs consultés sur ce dossier depuis 2010, parmi lesquels on retrouve certains Etats-membres dont la France, des organisations professionnelles dont l'association européenne des pépinières sylvicoles et même une association anglaise de protection des paysages²⁷.

L'UE a un rôle très important dans l'évolution des collectivités territoriales communautaires et la décentralisation de l'action publique dans chaque Etat-membre. Il semble étonnant qu'elles aient été oubliées. Le Comité des Régions aurait pu être consulté sur le sujet, mais là encore je n'ai pas trouvé d'information confirmant ou infirmant cette hypothèse sur le site du Comité des Régions lui-même²⁸.

Depuis le début de la construction européenne, le marché unique et la politique agricole commune ont été les moteurs de la réglementation dans le domaine agricole. La PAC est cependant caractérisée par un principe de co-gestion avec les partenaires professionnels et notamment les syndicats agricoles. On peut ainsi se demander si le phénomène de dépendance aux sentiers participerait à l'occultation d'autres partenaires

²⁶ <http://ec.europa.eu/food/plant/>

²⁷ https://ec.europa.eu/food/plant/plant_health_biosecurity/legislation/new_eu_rules/consultation_review_en

²⁸ <http://cor.europa.eu/>

potentiels eux-aussi impactés par les organismes nuisibles des végétaux qu'il serait donc pertinent d'intégrer à la conception même des politiques publiques agricoles.

1.2. La DGAI, un coordinateur désincarné

Tout comme l'Union Européenne, la DGAI ne fait pas partie des acteurs de la lutte qui viennent à l'esprit des personnes que j'ai interrogé sur le sujet. Par sa position centrale, la DGAI a un rôle logique de courroie de transmission entre l'UE et l'ensemble des gestionnaires de foyers en DRAAF qu'elle coordonne.

Au sein de la DGAI, c'est la SD-QPV qui a en charge la santé des végétaux, notamment par la retranscription de la réglementation européenne en droit français. Ils accompagnent l'OAV lors de leurs audits et répondent aux remarques et suggestions pour pouvoir conserver le statut indemne de capricorne asiatique, enjeu majeur de la lutte pour l'économie de la filière bois.

La SD-QPV est composée de trois bureaux, dont celui de la santé des végétaux et des semences, en charge de la lutte contre le capricorne asiatique, et du département de la santé des forêts transféré de la DGPAAT, devenue depuis la DGPE, à la DGAI en 2008, qui lui coordonne la surveillance en milieu forestier. A la date de l'étude, le poste de chargé de mission « ligneux » au BSV était vacant depuis deux ans. Les missions étaient reprises par intérim depuis un an par l'adjointe à la chef du bureau, en attente de l'arrivée prochaine d'un agent pour reprendre ce dossier.

Cette vacance de poste est survenue la même année que le dernier audit de l'OAV sur le capricorne asiatique et sans plus d'informations, on pourrait se demander si ces deux événements sont liés. Depuis, l'impossibilité à remplir ce poste pourrait être la conséquence d'une absence de candidat, mais pourrait aussi être due à un choix stratégique d'orientation des ressources disponibles en faveur d'autres dossiers prioritaires. On pourrait enfin s'interroger sur la nature des relations entre les services en charge de la santé des végétaux, ceux en charge de la santé des forêts intégrés relativement récemment à la DGAI et l'ONF, établissement public en charge de la gestion des forêts, qui traverse selon les médias « une crise humaine et financière depuis plusieurs années »²⁹, alors même que la Forêt vient de disparaître du nom du Ministère en charge de l'Agriculture et de l'Alimentation du gouvernement actuel. Mon étude n'avait cependant pour objectif de répondre à ses questions qui pourraient faire l'objet d'un travail à part entière.

En attendant, les gestionnaires présents à la réunion de retour d'expérience du 3 avril 2017 à Lyon se sont globalement accordés à regretter la vacance du poste en question et l'appui que représente un coordinateur au niveau central sur ce dossier. L'agent en charge de ce dossier par intérim n'a d'ailleurs pas pu arriver avant la fin de la réunion en question, ce qui est là encore regrettable en soi.

Si du point de vue d'un agent municipal en position d'encadrement « *L'Etat a pour mission de défendre l'intérêt général* », il ne doit selon lui pas oublier son rôle de conseil et d'informations aux collectivités territoriales. On peut se demander comment ce rôle est pris en compte par les services centraux du ministère en charge de l'agriculture. C'est tout l'intérêt de l'entretien que j'ai eu avec l'agent du BSV en charge du dossier du fait de son point de vue unique sur cette problématique. Il est à noter que cet agent m'a donné une

²⁹ Mathilde Damgé, « *Crise à l'ONF : quand la forêt s'enflamme* », disponible sur www.lemonde.fr, consulté le 1^{er} septembre 2017

première réponse négative à ma demande d'entretien considérant le peu d'éléments qu'il pouvait apporter sur la question, n'ayant pas d'interaction directe avec les collectivités. Il m'a été recommandé de contacter un autre gestionnaire régional de foyers d'un autre organismes nuisibles des végétaux ayant plus d'expérience sur cette problématique. Cette réponse en elle-même pourrait être le signe que la prise en compte des collectivités territoriales au niveau central est un point d'amélioration. Tout comme la commission européenne, le ministère de l'agriculture ne peut pas se limiter aux professionnels des filières de production comme seuls interlocuteurs sur la question des organismes invasifs.

En France, c'est le rôle du Sénat de représenter les collectivités territoriales. Les sénateurs ont une activité de contrôle de l'action gouvernementale par l'intermédiaire de questions écrites et orales au gouvernement. Ils ont aussi une mission d'informations des collectivités et du public, qui passe entre autres par la production de rapports, disponibles sur le site du sénat. Le capricorne asiatique est ainsi mentionné dans un rapport du Sénat, daté de février 2017 pour une politique de sécurité sanitaire des aliments « zéro défaut », parmi d'autres organismes nuisibles menaçant pour les espèces ligneuses et ornementales, comme le chancre coloré du platane et le charançon rouge du palmier.

1.3. Le SRAl, un gestionnaire au cœur de l'action

Contrairement à l'UE et à la DGAI, la DRAAF et le SRAl sont systématiquement cités au sommet de la liste des acteurs participant à la lutte par les personnes avec lesquelles je me suis entretenue. Ils sont ainsi décrits comme « *la cheville ouvrière* », « *le chef d'orchestre* », la « *locomotive* » en charge de « *raccrocher les wagons* » et « *insufflent* » la vie au dispositif de lutte. Ils ont une position centrale et ont le rôle indispensable d'animer le réseau de lutte sur le terrain, de motiver et soutenir les acteurs locaux. Comme le rappelle un gestionnaire de foyer, « *le rôle du SRAl c'est de rappeler la règle et de la faire appliquer* ».

La parole de la DRAAF a un poids certain sur le terrain, car les services déconcentrés représentent la voix de l'Etat. Ils ont le pouvoir de mettre des choses en mouvement, comme le remarque un agent municipal en charge du service espaces verts « *ça fait bouger en général, les courriers de l'Etat quand on les voit arriver* ».

Ce pouvoir est issu de la délégation de l'autorité administrative en charge de la lutte. Il est intéressant de noter que la nature de l'autorité compétente peut poser question au sein des services déconcentrés. En effet l'arrêté ministériel capricorne asiatique prévoit la prise d'un arrêté préfectoral précisant les conditions de la lutte au sein d'un foyer par le Préfet de Région. Les services déconcentrés du ministère en charge de l'agriculture ayant l'habitude de se référer aux Préfets de Départements sur les dossiers sanitaires, c'est tout naturellement qu'ils se sont rapprochés des services préfectoraux de l'Ain dès la confirmation du foyer de Divonne-les-Bains. Ce n'est que par une lecture attentive de la réglementation par la chef de SRAl que cet élément d'importance a été remarqué et que l'arrêté a été redirigé en préfecture régionale. Une erreur de ce type dans une décision administrative pourrait être le fondement justifié d'une contestation au tribunal administratif. Dans le cas d'un arrêté préfectoral ordonnant entre autres des abattages d'arbres par des propriétaires particuliers, ce n'est certainement pas souhaitable.

Si le Préfet de Région a dans tous les cas un pouvoir d'évocation temporaire et spécifique de l'autorité des Préfets de Département sur des problématiques impliquant plusieurs départements, il est aussi mentionné dans le code rural comme étant l'autorité compétente en charge des risques sanitaires végétaux, ce qui est cohérent avec le

positionnement régional des services déconcentrés en charge de la protection des végétaux au sein des SRAI.

Le Préfet de Région et le Préfet de Département doivent dans tous les cas être régulièrement informés de la situation de façon à ce que les enjeux de la lutte soient bien compris par les services préfectoraux. Le pouvoir de ces autorités administratives est tel que toute incompréhension peut engendrer d'importants freins à la lutte et qu'au contraire leur implication peut favoriser l'implication de l'ensemble des acteurs locaux, par exemple par la tenue d'une cellule de crise en préfecture.

Les préfetures ont régulièrement des contacts avec les collectivités territoriales par leur action de contrôle de légalités des actes administratifs, de même que certains services déconcentrés en charge de dossiers en lien avec l'aménagement des territoires comme les DDT, la DREAL ou la DRAC. Les services déconcentrés du ministère de l'agriculture travaillent plus fréquemment avec les représentants professionnels des filières de productions agricoles. Un agent de la DGAl remarque ainsi que les services du ministère en charge de l'agriculture pourrait ne pas avoir « *de culture des relations avec les collectivités* », la question étant de savoir si elle a été perdue ou si elle a jamais existé. Cet agent recommande ainsi de « *s'inspirer d'autres services déconcentrés comme la DREAL ou la DDT* » notamment en réalisant des échanges de pratiques. La lutte contre le capricorne asiatique est ainsi « *[l'] occasion pour l'Etat d'exercer un rôle auprès des collectivités* » avec une « *position encore en tâtonnement* » et remarque le « *besoin d'une nouvelle posture, d'une nouvelle manière d'interagir avec ces nouveaux partenaires* ».

Les maires sont plus facilement contactés par les services du SRAI à titre d'information et sollicités en tant que médiateur auprès de professionnels locaux en difficulté. Dans le cadre de la lutte contre les capricornes asiatiques, ils sont des acteurs à part entière et des acteurs de poids du fait de leur action d'aménagement des espaces verts urbains. Les services municipaux sont par ailleurs une interface habituelle entre leurs habitants et l'Etat. Le Maire est en effet entre autres un agent de l'Etat garant de l'Ordre public sur le territoire de sa commune. Un agent encadrant municipal considère d'ailleurs que « *chaque citoyen a instinctivement conscience de l'existence de la clause de compétence générale des communes* ».

La distance entre les DRAAF et les foyers peut être considéré comme un frein à l'éradication des capricornes asiatiques. En effet, cette distance représente un temps de trajet considérable pour les agents en charge du dossier. Comme l'a fait remarquer un maître-chien suisse lors de la réunion du 4 avril 2017 à Divonne-les-Bains, la région Auvergne-Rhône-Alpes a une superficie plus importante que celle de la Suisse. Assurer une gestion de foyer aux confins de la région représente un défi en lui-même. On remarquera que si le site de Lyon est resté en place depuis la fusion des régions, le siège de la DRAAF est maintenant situé à Clermont-Ferrand. L'existence d'une antenne « locale » en la personne d'un inspecteur phytosanitaire en poste dans une DDT d'un département voisin pourrait permettre en théorie un relai de proximité pour la lutte, si les deux plus proches préfetures n'étaient pas chacune à plus d'une heure de route du foyer de Divonne-les-Bains. Comme le dit si bien l'agent municipal responsable des espaces verts du Divonne-les-Bains « *Je pense que pour la DRAAF ce n'est pas facile non plus, parce que nous on est au bout du monde-là* ».

Si l'on compare les différents foyers français, on remarque que la DRAAF Grand-Est coordonne la lutte sur place. De même le foyer de Bastia est géré par les équipes du service Santé et Protection Animale et Végétale de la DDCSPP localisé à proximité. Le foyer de Gien

et l'ancien foyer de Sainte-Anne-sur-Brivet sont situés chacun à moins d'une heure de route de la DRAAF coordonnant la lutte. La distance entre le site de Lyon de la DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes et le foyer de Divonne-les-Bains représente plus de deux heures de route, un aller-retour prenant une demi-journée, ce qui constitue un sérieux frein à son action sur le terrain.

Les services en charge de la lutte pourraient être tentés de déléguer au maximum à la FREDON et de se rendre au minimum sur place. Mais comme le souligne la personne ressource, elle-aussi gestionnaire de foyer, il n'est pas possible de tout déléguer et la lutte ne peut être coordonnée par deux acteurs différents. Cette coordination est du ressort des services de l'Etat et doit le rester. La personne ressource remarque d'ailleurs que la place d'un gestionnaire est sur le terrain, surtout lors de la mise en place de la lutte, même si certains supérieurs hiérarchiques pourraient penser le contraire.

Cette distance rend d'autant plus importantes l'implication des collectivités territoriales concernées. La lutte est ainsi d'autant plus facile *« quand les collectivités s'impliquent, prennent le sujet à cœur et ont les moyens »* selon la personne ressource. Un gestionnaire de foyer le remarque lui-aussi *« sans le relais des collectivités locales, on ne peut rien faire, ça semble une évidence »*, car *« ce sont vraiment les acteurs de terrain »*.

2. Des évolutions des collectivités territoriales qui impactent la lutte

Sous l'effet de la décentralisation et de réformes successives des champs de compétences des différentes collectivités territoriales, il pourrait être facile pour les services déconcentrés de l'Etat de perdre de vue les collectivités territoriales d'autant plus que leurs dossiers partagés sont rares et à faible enjeux. La situation de crise que représente un foyer de capricorne asiatique devient ainsi une occasion unique d'interagir et d'apprendre à se connaître.

2.1. Le développement des intercommunalités, un nouvel acteur intégré à la lutte en deuxième intention

Il a été remarqué par les auditeurs de l'OAV en 2015 que le risque d'extension de foyer par la sortie de déchets verts hors des zones réglementées des trois foyers de capricorne asiatique de l'époque n'était pas suffisamment pris en compte et on pourrait se demander si c'est toujours le cas.

En effet, ce sont les intercommunalités qui sont en charge des déchets et elles sont facilement oubliées par les services en charge de coordonner la lutte. Un gestionnaire les mentionne dans la liste des acteurs participant à la lutte en commentant *« les communautés de communes, j'allais les oublier évidemment »*. Ce sont de relativement nouveaux acteurs et la problématique des déchets pourrait être perçue comme sujet peu valorisant facilement négligé.

Dans le cas du foyer de Divonne-les-Bains, l'agent intercommunal en charge de la valorisation des déchets a été informé dans un second temps par la mairie. Un agent municipal en charge des services techniques remarque qu'ils ont eu *« des petites difficultés à associer la communauté de communes qui est en charge des déchets verts »*. Il ne sera jamais possible de savoir si oui ou non, cet acteur aurait été plus impliqué dans la lutte s'il avait été contacté par le SRAl directement dès le départ et s'il avait été convié à la cellule de crise en préfecture. En attendant, cet agent intercommunal considère que *« l'Etat impose énormément de chose »* et que son action dans la lutte est réalisée pour aider la ville de Divonne-les-Bains, mais qu'*« il y a des limites »*. Après tout le capricorne asiatique,

« *c'est quand même un insecte* ». On ne peut que regretter ce manque d'implication, d'autant que le risque d'extension d'un foyer par l'intermédiaire des déchets existe, même s'il reste faible.

Si du point de vue d'un agent municipal responsable des services espaces verts « *pour les végétaux nuisibles, la communauté de communes est là un petit peu* » notamment dans le cadre de la lutte contre l'ambrosie ou la renouée du Japon. Leur rôle apparaît plus nuancé dans le cadre de la lutte contre le capricorne asiatique pour un agent municipal en position d'encadrement. Un autre agent regrette les premières mesures prises au sein des déchetterie consistant à renvoyer les usagers avec des déchets verts en provenance de la zone délimitée, du fait du risque de décharges sauvages.

Dans le cadre d'un des foyers, les intercommunalités sont finalement toujours considérées après de nombreuses années par le gestionnaire comme un « *nouvel acteur* » avec lesquels le contrôle du circuit des déchets verts reste toujours à mettre en place. La personne ressource constate quand-à-elle que « *les déchets verts ça pose encore des problèmes, on essaye d'avancer* » alors que la gestion d'une déchetterie compétente sur une zone délimitée passe de la commune à la communauté de communes puis à une nouvelle agglomération.

D'après un agent municipal en charge de l'urbanisme, le champ de compétences de ce nouvel acteur est variable localement, il est issu d'une « *tendance au regroupement de compétences en syndicats à vocation unique ou mixte puis au regroupement des syndicats avec les communautés de communes* ». Leurs compétences dépendent ainsi de la taille de l'agglomération. On observe ainsi un phénomène de « *compétences à la carte* » avec encore des ajustements en cours, certaines étant imposées par l'Etat et d'autres encore facultatives sous conditions. Il y a ainsi une « *intégration des compétences de plus en plus importante au fur et à mesure* ».

La probabilité de survenue de ces évolutions d'institutions et de compétences locales est d'autant plus élevée que le pas de temps de gestion d'un foyer de capricorne asiatique est long. Un gestionnaire remarque ainsi que « *quand tu attaques un chantier comme le capricorne asiatique, tu sais que tu en prends minimum pour 4 ans* ». Un autre constate l'installation « *d'un phénomène de lassitude* ».

2.2. Les métropoles, une autre échelle et d'autres compétences

Les métropoles sont en théorie des acteurs encore plus récents que les intercommunalités. Elles ont été créées par la loi MAPTAM en 2014. La ville de Strasbourg, touchée depuis 2008 par un foyer découvert sur le site du port autonome, était en fait déjà organisée sous forme de Communauté Urbaine depuis 1967. Celle-ci est devenue l'Eurométropole de Strasbourg au premier janvier 2015 et d'autres communes l'ont rejoint.

L'Eurométropole dispose d'une cellule en charge du dossier arbre au sein de laquelle un agent a été chargé spécifiquement du dossier capricorne asiatique dès 2008. Selon l'agent en question, « *l'Eurométropole c'est 7000 agents et je ne saurais même pas vous dire combien de services et de directions* ». Cela implique un travail d'information en interne nécessaire à chaque modification de l'arrêté préfectoral. Cet agent doit ainsi « *s'assurer que tous les services jouent le jeu* » et remarque que « *la réactivité n'est pas la même quand on est dans une grosse structure que dans une petite* » décrivant la métropole comme un « *millefeuille* » et constatant qu'en interne il a créé son propre réseau de travail.

2.3. Des régions fusionnées et des départements dans le flou

Si la fusion des régions peut en théorie poser des problèmes de distance avec certains foyers, l'évolution des compétences des régions et des départements pose elle-aussi question.

Un gestionnaire remarque que ce sont « *acteurs passifs* » et souhaiterait « *une plus grande implication, surtout financière* » de la part du conseil départemental et du conseil régional, par exemple « *pour financer des programmes de replantation ou encore les coupes préventives* ».

On peut par ailleurs noter que la végétation dans l'enceinte des collèges et des lycées est sous la responsabilité respective des départements et des régions. Ils pourraient ainsi être intégrés au réseau de lutte *a minima* à ce titre.

Si les conseils départementaux ont par le passé financé l'action sanitaire sous la forme d'aides financières aux laboratoires vétérinaires départementaux et aux groupements de défense sanitaire, l'évolution des compétences respectives des départements et des régions a laissé pendant un temps dans le flou les modalités réglementaires permettant de continuer ce type d'action.

Le maire de la commune de Divonne-les-Bains étant par ailleurs vice-président du conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, on aurait pu espérer que cette coïncidence favorise une meilleure prise en compte de la problématique par la région. Les ressources propres de cette commune ne sont cependant pas négligeables du fait des étrennes genevoises et d'un casino contribuant de façon notable aux finances municipales. Face aux difficultés rencontrées pour la replantation et l'absence de possibilité de cofinancement européen dans ce cadre, un appel aux dons a été lancé localement par l'intermédiaire du Fonds de l'Arbre, association locale préexistante à la découverte du foyer.

La question de l'origine des ressources allouées à la lutte contre le capricorne asiatique et de leur orientation se pose.

3. L'inévitable question des ressources disponibles

La personne ressource remarque d'ailleurs que « *la lutte est bien plus facile quand tu as une participation active et financière de la part des collectivités* ».

3.1. Le financement, nerf de la guerre ou reflet de choix politiques et stratégiques ?

Les ressources sont variables à l'échelon local. Le budget d'une commune et d'une métropole n'ont ainsi rien à voir. Une métropole peut ainsi facilement réallouer des ressources à la lutte en temporisant certaines dépenses prévues, ce qui n'est pas possible pour une commune de petite taille. Des disparités existent aussi entre les communes selon leurs ressources propres.

Le gestionnaire du plus ancien foyer de France, remarque ainsi l'absence de moyens disponibles pour la lutte par la commune concernée et le faible dynamisme local. Il

considère par ailleurs qu'ils ont « *d'autres priorités* ». En 2012, l'épidémie était même considérée comme enrayée par certains localement³⁰.

Certaines communes en début de lutte ont participé activement aux abattages par l'intermédiaire de leur propre service espaces verts. Cette tâche ne peut cependant pas raisonnablement être réalisée par des services qui ont par ailleurs d'autres missions en routine et dont les capacités d'action sont vite dépassées.

La lutte contre les organismes nuisibles des végétaux apparaît comme une priorité affichée par l'UE qui a mis en place un système de cofinancement pour inciter les Etats-membres à investir dans la lutte. Ce système doit cependant avoir un relais réglementaire national. En France, il s'agit du FMSE qui permet un cofinancement qui ne concerne pour le moment que les professionnels. Un agent du BSV remarque que par la mise en place effective du FMSE « *on a déjà la sensation d'avoir réglé un problème assez important, du coup le sujet de l'indemnisation des autres détenteurs n'avance pas très vite* ». Une mission CGAAER en cours sur la gouvernance et la délégation intègre cette question. De plus des demandes de cofinancement en provenance de collectivités territoriales, notamment pour les mesures de lutte contre *Xylella fastidiosa* en région PACA ont été transmises par la DGAL à l'UE et certaines ont reçu un accueil favorable. Il n'y a cependant aucune assurance que toutes les demandes de cofinancement de ce type recevront des réponses positives, mais la DGAL défend ses dossiers et l'UE a mis en place un budget croissant sur cette problématique.

3.2. Des services de l'Etat qui adaptent la lutte

Face à un effectif et à un budget limité, l'allocation des ressources humaines et budgétaires se fait après une analyse de risque et une prise en compte du contexte local. Si tous les arbres sensibles doivent être inspectés au minimum une fois par an par une technique permettant de détecter une inspection à hauteur de couronne, la technique reste au choix du gestionnaire en concertation avec la DGAL et les acteurs locaux. Une fréquence plus importante peut être décidée au cœur du foyer sur des arbres sensibles et une prospection annuelle à la jumelle avec un passage annuel de chiens sur les sites à risque peut être considérée comme suffisant en périphérie.

On notera que dans le cas du plus ancien foyer de capricorne asiatique, selon le gestionnaire « *A partir de 2015, la DRAAF a mis à disposition un broyeur à la communauté de communes* », ce qui est une forme de financement de la lutte au niveau local.

La lutte nécessite beaucoup de temps, d'énergie pour les agents en charge, qui sont idéalement expérimentés et compétents dans l'animation de réseau, capables de communiquer sur l'importance des enjeux et de convaincre et motiver les autres acteurs de la lutte. Leur capacité à motiver les autres acteurs peut dépendre de leur propre conviction dans le bien-fondé de la lutte elle-même.

Dans le cas du foyer de Divonne-les-Bains, un choix politique a été fait par l'ensemble des élus municipaux de financer les abattages des arbres infestés mais aussi les abattages préventifs, même chez les particuliers. Par conséquent, le responsable des espaces verts

³⁰ Centre France, « Pour la 9e année, la municipalité cherche à récompenser la bienfaisance d'un(e) Giennois(e) », disponible sur www.larep.fr; consulté le 4 juillet 2017

s'est retrouvé le relais local de la lutte à l'interface entre les particuliers et les entreprises retenues dans le cadre de l'appel d'offre pour l'abattage. Cet agent constate qu'« *il a fallu passer beaucoup de temps pour convaincre* » et que le fait de convaincre et de recevoir les plaintes des habitants était une activité particulièrement consommatrice d'énergie. Il a apprécié que le SRAl soit toujours disponible en cas de besoin pour convaincre les plus récalcitrants. Un agent municipal aussi impliqué est un relais local inestimable, mais on peut se demander dans quelle mesure les tâches accomplies par cet agent n'étaient pas plutôt de la compétence de l'Etat et non de la municipalité. Cette répartition a dans tous les cas fait l'objet d'une concertation préalable entre les services de l'Etat et les services municipaux et reflètent aussi un choix local de s'investir dans la lutte.

La charge de travail que représente la gestion d'un foyer de capricorne asiatique peut facilement occuper un agent du SRAl pendant plusieurs années. Certaines DRAAF ont ainsi fait le choix de recruter un agent spécifiquement sur ce dossier, comme en DRAAF Centre, aujourd'hui Centre-Val de Loire, en 2015 après l'audit OAV ou en DRAAF Alsace, aujourd'hui Grand-Est en 2010. L'attribution du dossier en interne et le recrutement pour remplacer l'agent choisi sur d'autres missions est une autre possibilité, mais trop déléguer ou se reposer entièrement sur un relais local ne sont pas des options viables à long terme sans supervision et sans investissement d'un agent du SRAl pour coordonner la lutte.

3.3. Une prise en charge individuelle ou collective des mesures de lutte

La charge financière de l'abattage d'un arbre infesté ou concerné par un abattage préventif revient d'après la réglementation française au propriétaire de l'arbre en question. Lorsque le propriétaire est une collectivité territoriale ou un professionnel, l'application des mesures est facilitée. Lorsque ces abattages concernent de multiples particuliers en centre-ville, cela peut rendre difficile voire impossible cette application.

Ainsi aucune coupe préventive n'a été réalisée à ce jour dans la zone délimitée du plus ancien foyer français. Les abattages préventifs ont été intégrés aux mesures de lutte obligatoires au niveau européen longtemps après la détection de ce foyer et le gestionnaire justifie ce choix par l'impossibilité de réaliser une prospection exhaustive par ailleurs. Le fait de passer à côté d'un arbre infesté rendant selon lui moins efficace le principe des coupes préventives et favorisant la dispersion du capricorne asiatique, alors même que les coupes préventives ont pour objectif de permettre un abattage plus précoce des arbres infestés qui n'auraient pas encore été détectés et d'accélérer l'éradication.

Le point du financement reste un obstacle majeur qui pourrait être levé en faisant le choix de prendre en charge de façon collective les mesures de lutte.

Ce choix a été fait par la commune de Sainte-Anne-sur-Brivet, seul foyer éradiqué à ce jour, qui avait financé l'ensemble des abattages des arbres infestés, les coupes préventives n'étant pas obligatoires à l'époque. Cette action rapide a certainement participé à l'éradication.

Un agent municipal en charge du service espaces verts considère que « *le fait que la collectivité ait fait le choix, que les élus aient fait le choix, aussi bien majorité que minorité, de prendre en charge l'abattage* » a beaucoup aidé. Malgré tout *a posteriori*, il constate que « *les gens demandent des subventions [...] se retournent vers leurs assurances aussi, mais rien ne fonctionne* ». La question de la replantation lui est fréquemment posée par les habitants concernés par les abattages.

Conclusion

Avec l'augmentation de la fréquence des foyers d'organismes nuisibles touchant les espèces ligneuses et ornementales, comme *Xylella fastidiosa*, le chancre coloré du platane ou encore les charançons rouges du palmier et impactant donc les collectivités et les particuliers, les services en charge de la santé des végétaux voient leurs missions évoluer et doivent travailler avec de nouveaux partenaires. La mise en place de cette coopération nécessite d'apprendre à se connaître et de prendre le temps de définir les limites des champs de compétences et d'actions de chacun. La mise en place de ce nouveau dialogue représente une opportunité d'évolution par la découverte d'autres modes de fonctionnement et d'autres compétences. Ce type de crise est l'occasion de sortir des activités habituelles, d'organiser des groupes de travail transversaux et de réfléchir pour améliorer le fonctionnement en routine.

Certains organismes invasifs ne sont cependant pas considérés comme prioritaires pour le moment par l'UE et les services de l'Etat français et posent cependant d'importants problèmes aux collectivités territoriales qui se retrouvent démunies et doivent se tourner vers d'autres soutiens, comme les FREDON. On peut d'ailleurs se demander quelle place prendra la nouvelle Agence Française pour la Biodiversité dans ce contexte, la participation à la lutte contre les organismes nuisibles faisant partie de ses missions.

La notion même d'organisme nuisible, autrefois « malfaisant et féroce » fait même l'objet de nombreux débats qui se sont traduits par la proposition d'abandon de son utilisation dans la récente loi de Biodiversité du 8 août 2016 pour être remplacée par les termes « susceptibles de causer des dégâts ». Il faut cependant constater qu'il est difficile pour les services en charge de la protection des végétaux d'abandonner l'usage du terme organisme nuisible au profit de leur classification plus récente en tant que danger sanitaire et que ce changement se fera probablement très progressivement et très lentement.

On peut enfin se demander si l'implantation des capricornes asiatiques en Europe est inévitable. En attendant, les effets comparés de la lutte et de l'inaction ont été mesurés et la lutte reste efficace et permet pour le moment de préserver le patrimoine arboré et la filière bois dans l'UE. L'évolution de la situation devra cependant être prise en compte et tout comme la lutte contre certains dangers sanitaires des végétaux a été abandonnée, celle contre les capricornes asiatiques le sera peut-être un jour aussi... Elle évoluera en tout cas très certainement dans les années à venir et les services devront s'y adapter. Le monde étant en évolution permanente, cette adaptation est dans tous les cas indispensable.

Synthèse des recommandations

1. Organisation

- **Prise en compte des collectivités territoriales dans le processus législatif**

Le comité des régions pourrait être consulté, s'il ne l'est pas déjà, dans le cadre des délibérations autour des évolutions de réglementation européenne concernant la santé des végétaux.

De même, le Sénat pourrait être impliqué, s'il ne l'est pas déjà, dans la transcription de cette réglementation au niveau national.

Une meilleure prise en compte de l'impact financier des organismes nuisibles végétaux sur le patrimoine arboré urbain serait judicieuse. L'enjeu économique découle du danger pour le patrimoine arboré et celui-ci ne doit pas être considéré comme un enjeu secondaire.

- **Préparation**

Avant même la survenue d'un foyer, il est important pour les services en charge de la lutte de se préparer en identifiant et en listant à priori :

- Les acteurs potentiellement impliqués dans la lutte au niveau régional (FREDON, ONF...);
- Les productions à risque (importateurs de pierres de chine ou de bonzaïs) dont les abords peuvent être inspectés à l'occasion du plan de surveillance ;
- Les zones à risque (espaces naturels protégés, inaccessibles...).

Des **exercices plans d'urgence** sont prévus et organisés en santé animale, il serait intéressant de les étendre à la santé végétale.

- **Mise en place une main courante**

Dès la confirmation d'un foyer, voire dès le stade de la suspicion, il est important de bien noter tous les événements et tous les contacts pris sur ce dossier. Un responsable et un suppléant pourront être identifiés pour cette tâche qui certes est chronophage mais qui permettra de conserver l'historique du foyer, de transmettre le dossier et de se préparer en cas d'audit.

Tous les intervenants potentiels sur le foyer et tous ceux qui seront potentiellement impactés par ce foyer et par les mesures de gestion peuvent être listés dans la main courante.

- **Organisation une cellule de crise**

L'organisation d'une cellule de crise en préfecture est une occasion unique pour que les différents invités prennent la mesure de l'importance du problème. Il est donc très important de n'oublier personne. Ceux qui sont intégrés à posteriori à la lutte peuvent se sentir moins impliqués et donc être moins réactifs face aux demandes de l'Etat pour participer à l'éradication.

- **Adaptation au contexte**

Comme le remarque un gestionnaire, « *chaque cas est particulier* » et « *il y a toujours une marge de manœuvre* ».

Si on prend l'exemple du contrôle des circuits de végétaux dans la zone délimitée autour des végétaux infestés par les capricornes asiatiques, cela passe par l'identification des structures en charge des déchets verts et des déchetteries drainant la zone, qui vont être différentes pour chaque foyer. Ce sont en effet généralement les intercommunalités qui sont en charge de la compétence déchets, mais la situation pourra être différente dans une métropole. L'idéal est de disposer d'une déchetterie dans la zone ou de s'assurer qu'à minima une plateforme dédiée soit mise en place.

De même les acteurs concernés ne seront pas les mêmes si le foyer est détecté en zone industrielle ou en centre-ville.

- **Animation d'un réseau**

« Il faut absolument qu'on crée des liens, on ne peut pas avancer si on ne bosse pas ensemble »

Il est très important de prendre des contacts réguliers avec les principaux acteurs participant à la lutte et à la surveillance sur un foyer. L'organisation de réunions régulières doit être prévue, à minima une fois par an avec tous les intervenants pour faire le bilan de l'année précédente, faire un point de situation et présenter la prochaine campagne de surveillance. L'implication des principaux intervenants dans l'élaboration de la stratégie d'éradication et de surveillance est un facteur qui favorise leur motivation et potentiellement l'efficacité des mesures de lutte.

2. Communication et formation

- **Information des intervenants**

Les enjeux de l'éradication des capricornes asiatiques sur un foyer doivent être clairement exposés à l'ensemble des intervenants. Le retour au statut indemne d'un foyer implique une surveillance pendant au moins 4 ans après la dernière découverte d'un arbre infesté, c'est très long. Pendant ce temps la réglementation et la stratégie de lutte pourront évoluer et il faut bien en avvertir tous les intervenants dès le départ.

- **Information du public**

L'abattage d'un arbre en ville peut être très choquant et très mal perçu par les riverains. Une information du public avant même les premiers abattages est donc nécessaire. Contrairement aux services du ministère de l'agriculture qui ont plutôt l'habitude de communiquer avec des professionnels et des partenaires institutionnels, les mairies communiquent régulièrement auprès de leurs habitants et peuvent être très réactives pour réaliser cette tâche.

La question d'une information plus étendue du public se pose. En effet, ce sont des enfants, des adolescents et des sociétés d'entomologie qui ont été à l'origine de la découverte des foyers français. Les capricornes asiatiques sont peu connus du grand public. Une plus grande information du public en général pourrait peut-être permettre de détecter d'autres foyers, en sachant que plus un foyer est détecté précocement, plus l'éradication sera rapide. Cependant comme pour les incendies, on peut se poser la question du risque de communication sur le sujet, certains pouvant être tentés de propager les capricornes asiatiques comme de mettre le feu à une forêt. D'autres pays comme la Suisse ou l'Italie ont fait le choix de communiquer à ce sujet et c'est au niveau central que la balance bénéfice-risque peut être mesurée.

Il existe cependant des programmes ciblés de communication auprès du public ont pour objectif de limiter l'importation d'organismes nuisibles par des voyageurs dans leurs bagages.

- **Formations**

Idéalement, les agents gestionnaires de risque en SRAI devraient être préalablement formés à la gestion de crise et à l'animation de réseau. En pratique, ces compétences s'acquièrent aussi avec le temps par la prise en charge de dossiers.

L'abattage des premiers arbres infestés découverts sur un foyer représente peut-être la seule occasion de réaliser une formation pratique sur les symptômes de l'infestation et les dégâts causés par les larves de capricornes. C'est le moment d'inviter le plus grand nombre d'intervenants locaux possibles mais aussi des agents d'autres SRAI, d'autres FREDON ou de l'ONF. Il peut être intéressant de bien insister sur la sévérité des dégâts pour démontrer l'importance des mesures d'éradication à ceux qui en douteraient.

L'intérêt de recourir à des équipes cynophiles spécialisées dans la détection des capricornes asiatiques a été démontrée par le projet de recherche européen Anoplophorisk mais aussi en pratique sur les foyers français. Il n'y a pas à ce jour d'équipe cynophile française spécialisée. Elles pourraient être très intéressantes lors d'inspection en poste frontalier et en prospection sur des foyers. Le recours à des équipes déjà expérimentées conserve cependant un grand intérêt dans le cadre de la surveillance des foyers. En effet les maîtres-chiens qui sont déjà intervenus sur plusieurs foyers ont un œil aiguisé et leur expérience leur permet d'identifier les sites à risque, comme les écoles.

Les agents municipaux des espaces verts sont sensibilisés aux végétaux invasifs et aux ravageurs locaux. Ils pourraient être formés à la reconnaissance des organismes nuisibles et participer au réseau d'épidémiologie-surveillance nationale. Le centre national de formation de la fonction publique territoriale pourrait être un relai pour ce type de formations.

GT « le responsable des espaces verts a pris une grosse calotte, parce qu'il est passé à côté pendant quinze ans ». « ce n'est pas un organisme présent chez nous, tu ne peux pas connaître tous les organismes du monde entier ».

DM « des actions de formation, de sensibilisation au niveau général de tous les responsables des espaces verts des communes françaises, ce n'est pas aberrant » « je pense que n'importe quel jardinier peut vite l'assimiler »

3. Ressources humaines et financières

- **Identification d'un chargé de mission**

Il est indispensable d'identifier un agent en SRAI en charge du dossier qui apparaîtra comme contact auprès de tous les intervenants extérieurs. Il est préférable que ce contact ne soit pas en charge d'une fonction d'encadrement supérieure, par exemple en tant que chef de SRAI ou directeur de DRAAF. Certains SRAI font le choix compréhensible de recruter un chargé de mission sur le dossier au vu de la charge de travail durable et prévisible associée à la gestion d'un foyer de capricornes asiatiques. Le processus de recrutement prenant du temps, cette charge devra dans tous les cas reposer au départ sur les agents du service et la transmission du dossier devra être préparée.

- **Délégation sous contrôle**

La délégation de nombreuses missions aux FREDON permet de recentrer les activités des SRAl en effectifs contraints aux seules activités régaliennes. Si cela allège les besoins sur certains types d'activités (contrôle de routine) et permet de plus facilement adapter les ressources au besoin dans certains cas. Cela entraîne aussi une évolution des missions vers plus de supervision et de contrôle de second niveau et a pour conséquence un risque accru de perte de compétences techniques nécessaires à ces mêmes missions. Le recours à la FREDON pour la surveillance dans le cadre des foyers de capricorne asiatique permet donc d'avoir sur le terrain des agents très qualifiés, disponibles rapidement, encore faut-il définir précisément ce qu'on leur demande, les retours attendus et garder un œil très attentif à l'avancée de la prospection.

- **Prise en charge collective de la lutte**

En théorie, selon la réglementation française, c'est au propriétaire d'un arbre infesté ou devant être abattu de façon préventive de prendre en charge financièrement l'abattage et la destruction de l'arbre en question. En pratique, si le propriétaire n'est pas une collectivité territoriale ou un professionnel, cela rend très difficile voire impossible l'application des mesures d'abattage préventif prévues dans le cadre de la lutte contre les capricornes asiatiques.

La réglementation européenne prévoit des possibilités de cofinancement des mesures de gestion des ON, mais le pays membre doit mettre en place lui-même la réglementation permettant l'indemnisation. En France, le Fond national agricole de Mutualisation Sanitaire et Environnemental (FMSE) permet aujourd'hui aux professionnels adhérents d'être indemnisés et de percevoir des cofinancements pour certains ON. Rien n'est prévu à ce jour pour les particuliers ou même les collectivités.

Suite aux foyers *Xylella* en région PACA, des demandes de cofinancements de collectivités territoriales ont été transmises à l'UE par l'intermédiaire du SRAl et de la DGAl. Dans leur sillage, des demandes de cofinancement pour la mairie de Divonne-les-Bains, qui a fait le choix de prendre en charge les abattages, ont été faites. Il reste maintenant à voir quelles seront les réponses de l'UE à ces demandes, défendues par la France au sein du CPVADAA.

- **Aides à la replantation**

Dans tous les cas, l'arrachage des souches et la replantation sont rendues très difficiles en zone urbaine du fait des aménagements urbains et des réseaux souterrains et aucune aide n'est prévue. Afin de rendre plus acceptable les mesures d'abattages, il serait intéressant de prendre en compte les contraintes liées aux replantations en centre-ville. Une intervention des départements ou des régions sous la forme d'aides financières serait très certainement appréciée au niveau local. A Divonne, un appel à la générosité du public a été lancé par l'intermédiaire d'un appel aux dons au profit du Fonds pour l'arbre afin d'aider à la replantation³¹.

³¹ Le Pays Gessien, « Divonne : après l'abattage de 800 arbres à cause du capricorne asiatique, comment replanter? », Le Pays Gessien, 24 mai 2017, disponible sur <http://www.lepaysgessien.fr>, consulté le 3 juin 2017.

- **Une meilleure compatibilité des systèmes comptables**

Suite à la LOLF, les finances et la comptabilité des services de l'Etat ont évolué vers une plus grande transparence. La comptabilité des collectivités territoriales reste cependant séparée.

Un rapport d'audit du CGAAER sur les dépenses des collectivités territoriales vers des missions du ministère en charge de l'agriculture a montré que la remontée d'informations dans ce domaine était difficile³².

Une plus grande interopérabilité des systèmes et une plus grande transparence pourrait permettre une remontée plus facile des demandes de cofinancement par exemple.

- **Une meilleure traçabilité des matériaux de construction**

Si la traçabilité est une obligation dans la chaîne alimentaire, celle des matériaux de construction n'est pas obligatoire.

Une telle traçabilité pourrait faciliter les enquêtes épidémiologiques dans le cadre de la lutte contre les organismes nuisibles des végétaux dont le capricorne asiatique.

Considérant qu'un producteur de déchets en est responsable jusqu'à leur élimination et qu'une construction immobilière peut devenir après démolition un déchet dont le propriétaire actuel ne connaîtra pas forcément la nature exacte, la mise en place d'une traçabilité des matériaux de construction pourrait devenir nécessaire pour d'autres raisons. Certains proposent ainsi la mise en place de maquettes en 3 dimensions au stade de la conception du projet permettant de stocker l'ensemble des informations relative à la construction et aux matériaux qui la composent. Ce type d'informations pourrait même permettre de recycler d'anciennes constructions comme banque à matériaux plutôt que de les détruire.

³² « Identifier les interventions des Collectivités territoriales dans les champs de compétence du ministère en charge de l'agriculture - Éléments de méthodologie | Alim'agri », consulté le 14 juin 2017, disponible sur <http://agriculture.gouv.fr>

Références bibliographiques

Ouvrages

Articles

Contributions à des ouvrages

Travaux universitaires

Communications

Rapports

Sources

Sources écrites ou imprimées

Archives

Littérature grise

Presse

Textes législatifs ou Réglementations

Sitographie

Sources orales

Entretiens

Observations

Vidéos

Annexes

Table des annexes

Annexe	Titre	Extension	Nb de pages
Annexe I	Réunions	.doc	1
Annexe II	Documents produits et contributions	.doc	1
Annexe III	Plan Régional d'Intervention Sanitaire d'Urgence contre les capricornes asiatiques	.pdf	40
Annexe IV	Cartographie des acteurs	.pdf	1
Annexe V	Guide d'entretien	.doc	1

Table des matières

Remerciements.....	4
Liste des acronymes	5
Introduction.....	6
1. Les collectivités territoriales, un acteur oublié par les institutions en charge de la lutte	14
1.1. La commission européenne, un marionnettiste invisible	14
1.2. La DGAI, un coordinateur désincarné	15
1.3. Le SRAL, un gestionnaire au cœur de l'action.....	16
2. Des évolutions des collectivités territoriales qui impactent la lutte	18
2.1. Le développement des intercommunalités, un nouvel acteur intégré à la lutte en deuxième intention	18
2.2. Les métropoles, une autre échelle et d'autres compétences	19
2.3. Des régions fusionnées et des départements dans le flou	20
3. L'inévitable question des ressources disponibles	20
3.1. Le financement, nerf de la guerre ou reflet de choix politiques et stratégiques ?.....	20
3.2. Des services de l'Etat qui adaptent la lutte	21
3.3. Une prise en charge individuelle ou collective des mesures de lutte	22
Conclusion.....	23
Synthèse des recommandations	24
Références bibliographiques.....	29
Sources.....	30
Annexes	31
Table des annexes.....	32
Table des matières.....	33
Résumé	34

Résumé

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 18 avril 28 juillet 2017 au Service Régional de l'Alimentation (SRAl) de la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) Auvergne-Rhône-Alpes.

Mémoire rédigé sous la direction de Sébastien Gardon (Chargé de mission, ENSV VetAgro Sup)

Questions abordées par l'étude

Ce travail de mémoire s'inscrit dans le cadre du master 2 « Politiques de l'alimentation et gestion du risque sanitaire » (Pagars) de l'Institut d'Études Politiques de Lyon et de VetAgro Sup - École Nationale des Services Vétérinaires.