



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 «nouvelle» gouvernance sanitaire à l'épreuve du concret : la filière porcine face à la menace de la peste porcine africaine

Stage réalisé du 23 avril au 27 juillet 2018
au service régional de l'alimentation de Bretagne à Rennes

Mémoire sous la direction de Muriel Figuié

Pierre DELGOVE

Inspecteur Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire

2017/2018

À Marie-Pierre DONGUY, pour avoir accepté ce sujet de stage et pour m'avoir accueilli ;

À toute l'équipe de la MUS pour leur chaleureux accueil lors de mes journées à la DGAL ;

À Françoise CHARTIER, pour m'avoir permis d'être basé dans ma ville de résidence et de réaliser ce travail près de mes proches ;

À la joyeuse équipe du SRAL Bretagne pour son accueil ;

À Célia MALHÈRE, Séverine RAUTUREAU et Valérie MORIN, pour leur encadrement lors de ce stage et la réalisation de cette mission ;

À Muriel Figuié, pour ses conseils avisés lors de la rédaction de ce mémoire

Sincères remerciements.

Table des matières

Liste des acronymes utilisés.....	1
Introduction.....	4
Contexte de l'étude.....	4
La gouvernance sanitaire dans le domaine animal : responsabilisation et pilotage, mais une démarche inaboutie.....	6
Un contexte changeant.....	7
Principes et objectifs.....	7
Une organisation complexe, peu lisible et surtout inachevée.....	9
Problématique.....	10
Méthodes.....	10
Risque collectif et action organisée.....	11
Quel mode d'action face un risque collectif ?.....	11
Les défis de l'action collective.....	12
Les avatars de la notion de gouvernance.....	13
Les différents acteurs : Présentation et cartographie de la filière porcine en France et en Bretagne...17	
Structures nationales.....	17
INAPORC.....	17
L'Association Nationale Sanitaire Porcine (ANSP).....	19
L'IFIP (Ex Institut du Porc).....	19
La profession vétérinaire.....	20
Structures régionales.....	21
Comité régional porcin de Bretagne.....	21
UGPVB (Union des Groupements de Producteurs de Viande de Bretagne).....	22
L'ASR (Association Sanitaire Régionale).....	24
l'OS Porc Bretagne.....	25
Les instruments de la prévention : vers une responsabilisation des acteurs de la santé animale.....26	
Quels sont les schémas d'action des acteurs de la filière face à la menace d'un danger sanitaire ?.....27	
L'épisode DEP de février 2017 : répétition générale ou constat d'impréparation ?.....	27
Un niveau de perception variable.....	30
Les chantiers de la prévention.....	32
La filière au jeu des hypothèses.....	33
Conclusion.....	37
Bibliographie.....	40
Sources.....	40
Sites internet.....	41
Liste des personnes rencontrées.....	43

Liste des acronymes utilisés

ADILVA : Association française des Directeurs et cadres de Laboratoires Vétérinaires publics d'Analyses
AFMVP : Association Française de Médecine Vétérinaire Porcine
AFSE : Association Française Sanitaire et Environnementale
AFSEP : Association du Fonds Sanitaire et Environnemental Porcin
ANSES : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ANSP : Association Nationale Sanitaire Porcine
ARIP : Association Régionale Interprofessionnelle Porcine
ASR : Association Sanitaire Régionale
ATM : Association Animaux Trouvés Morts
AVPO : Association des vétérinaires exerçant en productions organisées
BD PORC : Base de Données Porc
CGAAER : Conseil Général de l'Alimentation, l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CNOPSAV : Conseil National d'Orientation des Politiques Sanitaires Animales et Végétales
CRAB : Chambre Régionale d'Agriculture de Bretagne
CROPSAV : Conseil Régional d'Orientation des Politiques Sanitaires Animales et Végétales
CRP : Comité Régional Porcin de Bretagne
CRPM : Code Rural et de la Pêche Maritime
DDCSPP : Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations
DDPP : Direction Départementale de la Protection des Populations
DEP : Diarrhée Épidémique Porcine
DGAL : Direction Générale de l'Alimentation
DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
FAO : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCO : Fièvre Catarrhale Ovine
FEDEV (ex. FNICGV) : Fédération des Industries et du Commerce en Gros des Viandes
FICT : Fédération Interprofessionnelle des Charcutiers Traiteurs
FMSE : Fond de Mutualisation Sanitaire et Environnemental
FNEAP : Fédération Nationale des Établissements d'Abattage Prestataires de Service
FNGDS : Fédération Nationale des Groupements de Défense Sanitaire
FNGDON : Fédération Nationale des Groupements de Défense contre les Organismes Nuisibles
FRGDS : Fédération Régionale des Groupements de Défense Sanitaire
FREDON : Fédération Régionale de Lutte et de Défense contre les Organismes Nuisibles
FRSEA : Fédération Régionale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
GDS France : Fédération Nationale des Groupements de Défense Sanitaire
GTV : Groupement Technique Vétérinaire
IAHP : Influenza Aviaire Hautement Pathogène
INAPORC : Interprofession porcine
IFIP : Institut du Porc
ISO : Organisation Internationale de Normalisation
ITAI : Institut Technique Agroindustriel
JA : Jeunes Agriculteurs
MAA : Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
MPB : Marché du Porc Breton
MSA : Mutualité Sociale Agricole

MUS : Mission des Urgences Sanitaires
OIE : Organisation mondiale de la santé animale
OP : Organisation de Producteurs
OS PORC Bretagne
OVS : Organisme à Vocation Sanitaire
OVVT : Organisme Vétérinaire à Vocation Technique
PCV : Plan Collectif Volontaire
PESA : Plateforme d'Épidémiosurveillance Animale
PISU : Plan d'Intervention Sanitaire d'Urgence
PNISU : Plan National d'Intervention Sanitaire d'Urgence
PPA : Peste Porcine Africaine
ORSEC : Organisation de la Réponse de Sécurité Civile
RESAVIP : Réseau d'Épidémiosurveillance des Virus Influenza Porcins
SDRP : Syndrome Dysgénésique Respiratoire Porcin
SNGTV : Société Nationale des Groupements Techniques Vétérinaires
SNIA : Syndicat National de l'Industrie de la Nutrition Animale
SNIV/SNCP = Culture Viande = Syndicat des Entreprises Françaises des Viandes
SRAL : Service Régional de l'Alimentation
SRMDS : Schéma Régional de Maîtrise des Dangers Sanitaires
UGPVB : Union des Groupements de Producteurs de Viande de Bretagne
UNIPORC : organisation professionnelle pour la pesée, le classement et le marquage des carcasses de porc

Introduction

Contexte de l'étude

Après des années de lutte contre les principales maladies contagieuses (l'exemple le plus récent étant la maladie d'Aujeszky), l'état sanitaire de la filière porcine bretonne peut sembler à l'abri de tout danger. Cependant, l'intensité et la fréquence des échanges marchands avec des autres États membres de l'Union Européenne ainsi que les mouvements de personnes font craindre l'émergence d'un danger sanitaire. En effet, la peste porcine africaine, maladie des Suidés originellement présente en Afrique du Sud, s'est durablement implantée en Europe de l'Est à partir d'une introduction en Géorgie en 2007. Son expansion, lente, mais certaine, atteint maintenant la Russie, l'Ukraine, la Pologne, les pays baltes, la Roumanie et de façon plus récente et plus ponctuelle la République Tchèque et la Hongrie, Dans ces deux derniers pays et dans le centre de la Pologne, elle se répand dans les populations de sangliers par «sauts» liés à l'activité humaine. Les élevages de porc domestique ont été particulièrement touchés en Roumanie au cours du printemps et de l'été 2018.¹

Ainsi, ce qui semblait auparavant improbable est désormais du domaine du possible et la question qui se pose n'est pas si un tel danger sanitaire peut apparaître dans la région française la plus importante pour la production porcine mais quand il surviendra.

Cependant, l'éloignement dans le temps des expériences passées de gestion des maladies contagieuses a amené une perte de savoir-faire et de vigilance concernant la lutte, notamment pour l'abattage en masse des animaux², qui est une mesure classiquement prévue dans la gestion des foyers de maladies contagieuses animales. De plus, depuis l'épisode de fièvre aphteuse au Royaume-Uni au début des années 2000, le recours à ces abattages apparaît de plus en plus contesté, que ce soit par les professionnels, pour des raisons économiques, ou par le public pour des questions éthiques.³ Enfin, la maîtrise des populations d'animaux sauvages, par exemple par des battues aux sangliers de grande ampleur, nécessite des moyens conséquents et s'avère particulièrement difficile.

Parallèlement, l'organisation sanitaire française a été fortement remaniée au début de la décennie 2010 avec une évolution du rôle de l'État de maître d'ouvrage et d'œuvre à la coordination et au pilotage. Ce virage a été amorcé lors des états généraux du sanitaire en 2010⁴ et s'est concrétisé par des instances participatives telles que le Conseil National d'Orientation des Politiques Sanitaires Animales et Végétales (CNOPSAV) et une délégation accrue des tâches de réalisation et d'animation via les Organismes à Vocations Sanitaires (OVS) et les Organismes Vétérinaires à Vocation Technique (OVVT).

1 Point de situation sur la peste porcine africaine, Fédération Nationale des Chasseurs, 6 mars 2018 ;
Peste porcine africaine en Europe : point de situation au 26 juillet 2018, site internet de la plateforme ESA.

2 Ou dépeuplement.

3 Citons en exemple l'effet désastreux des bûchers d'animaux au Royaume-Uni sur l'opinion publique.

4 Les états généraux du sanitaire, Ministère de l'Agriculture, communiqué de presse du 19 janvier 2010, Alim'Agri,

Les épisodes d'Influenza aviaire dans le Sud-Ouest de la France en 2015-2016 et plus encore en 2016-2017 ont créé un précédent concernant la participation des instances professionnelles (instituts techniques, syndicats professionnels, organisations sectorielles) dans la gestion des opérations de lutte contre cette maladie. Le dernier épisode a vu une importante participation des professionnels dans la planification et la coordination des abattages, en particulier préemptifs (abattage d'animaux sains en application de la stratégie de la terre brûlée), en étroite collaboration avec les services de l'État, y compris à un haut niveau de décision ⁵.

Il apparaît ainsi pertinent de questionner la possibilité et les modalités d'une participation des instances professionnelles de la filière porcine en cas d'apparition d'une maladie contagieuse des porcins telle que la peste porcine en région Bretagne à l'instar de ce qui a été réalisé dans la région Sud-Ouest pour la filière volailles. Avant tout, il convient de poser le cadre institutionnel dans lequel cette participation pourrait avoir lieu.

La peste porcine africaine en résumé

La peste porcine africaine ou PPA est une maladie virale propre aux Suidés. Le porc et le sanglier y sont très sensibles. Elle se transmet de façon directe, par contact entre animaux et de façon indirecte par le milieu extérieur, les aliments et un vecteur : les ornithodores. Les denrées alimentaires produites à partir d'animaux atteints sont sources de contagion.

Le virus responsable est fondamentalement différent de celui de la peste porcine classique. Par contre, ses symptômes et lésions sont très semblables à ceux de la peste porcine classique, ce qui rend indispensable le recours au laboratoire pour le diagnostic. Ses forts taux de morbidité et de mortalité en font un danger sanitaire majeur pour l'élevage porcine.

Elle fait partie des dangers sanitaires de 1^{ère} catégorie retenus pour l'espèce porcine pour lesquels un plan national d'intervention sanitaire d'urgence (PNISU) est défini.

Il n'existe aucun vaccin à l'heure actuelle. Par conséquent, les seules méthodes de lutte reposent sur des mesures sanitaires telles que :

- l'abattage des animaux atteints ;
- la désinfection des bâtiments d'élevage ;
- l'interdiction des mouvements d'animaux dans des zones de protection et d'observation de 3 et 10 km de rayon respectivement autour de l'exploitation atteinte.

La prévention s'appuie sur l'application des mesures de biosécurité, l'interdiction de l'utilisation des déchets alimentaires (eaux grasses) dans l'alimentation des porcs et l'interdiction de l'importation de porcs et de produits de charcuterie provenant de pays infectés.

La prévention et la maîtrise de cette maladie est un enjeu majeur pour la filière porcine qui est très fortement exportatrice. À titre d'exemple, pour le leader français, l'exportation représente 35 % de sa production.

⁵ Entretien téléphonique préalable avec la Présidente de l'ITAVI le 26/04/2018

La gouvernance sanitaire dans le domaine animal : responsabilisation et pilotage, mais une démarche inaboutie

L'objet de la nouvelle organisation sanitaire est de disposer d'un système performant de prévention, de surveillance et de lutte contre les dangers sanitaires dans le domaine animal et végétal. Dans le cadre de cette étude, nous nous limiterons au domaine animal.

Chronologie de la mise en place de la nouvelle organisation sanitaire

1^{er} trimestre 2010 : déroulement des États généraux du sanitaire

27/07/2010 : loi de modernisation de l'agriculture

22/07/2011 : ordonnance n° 2011-862 (définition et catégorisation des dangers sanitaires, conditions de participation des OVS, organisation de l'épidémiosurveillance, modalités de financement des actions, conditions de délégation à des tiers)

Fin 2011 : création de la Plateforme d'Épidémiosurveillance Animale (PESA)

30/06/2012 :

décret n°2012-842 (reconnaissance des OVS, des OVVT, des Associations Sanitaires Régionales (ASR), conditions de délégation de missions liées aux contrôles sanitaires). Option de l'OVS unique par domaine d'activité et par région.

décret n°2012-845 (dispositions générales organisant la prévention, la surveillance et la lutte contre les dangers sanitaires de 1^{ère} et 2^e catégories)

2013 : création du FMSE par l'art. R361-52 du CRPM. installation des CROPSAV

4/04/2014 : AM de reconnaissance des OVVT

AM du 31/03/2014 : reconnaissance des Fédérations Régionales des Groupements de Défense Sanitaires. FRGDS et des FREDON comme OVS uniques.

2015 : reconnaissance des OVS

7/10/2015 : ordonnance n°2015-1242 (organisation de la surveillance sanitaire et biologique du territoire, réseaux d'épidémiosurveillance en santé animale et végétale).

2016 : accréditation des OVS permettant de formaliser les délégations.

Un contexte changeant

Cette nouvelle organisation s'inscrit dans un double contexte de quasi-éradication sur le territoire national des maladies réglementées (tuberculose, brucellose, fièvre aphteuse) de développement de la propagation et d'émergence de maladies exotiques animales comme la fièvre catarrhale ovine (FCO). Par ailleurs, les organisations internationales, telles que l'OIE et la FAO, par la mise en avant du concept d'une seule santé (One Health) ont initié et promu une révision des moyens de prévention, de surveillance et de lutte contre ces maladies. Cette refonte du système sanitaire a influencé les dernières évolutions réglementaires européennes dans le domaine de la santé animale.⁶

Principes et objectifs⁷

La nouvelle organisation sanitaire repose sur la clarification des responsabilités respectives de l'État et des professionnels dans la prévention, la surveillance et la lutte contre les dangers sanitaires. Ceci passe par la catégorisation des dangers sanitaires. Les dangers sanitaires de 1ère catégorie correspondent à des maladies présentant un danger majeur pour la santé publique ou l'économie des filières et relève de la responsabilité de l'État.

Les dangers de 2^e catégorie présentent un intérêt collectif et des mesures collectives sont gérées par l'État ou les professionnels, notamment dans les programmes collectifs volontaires (PCV)

Les dangers de 3^e catégorie sont des dangers sanitaires pour lesquels les actions de prévention, surveillance et lutte relèvent de l'initiative privée.

L'État a essentiellement un rôle de coordination. Il peut éventuellement déléguer des missions de prévention, de surveillance et de lutte.

Le dispositif sanitaire est doté d'instances consultatives au niveau national et régional :

- le Conseil National d'Orientation des Politiques Sanitaires Animales et Végétales (CNOPSAV), présidé par le ministre de l'agriculture qui est consulté sur la définition de la liste des dangers sanitaires de 1ère et 2^e catégorie, sur les PCV et sur les orientations de la politique sanitaire ;
- le Conseil Régional d'Orientation des Politiques Sanitaires Animales et Végétales (CROPSAV), présidé par le préfet de région qui est consulté sur les Schémas Régionaux de Maîtrise des Dangers Sanitaires (SRMDS) pour les dangers sanitaires de 2^e catégorie et 3^e catégorie.

La nouvelle organisation sanitaire entend donner cohérence et efficacité au dispositif par une gouvernance structurée par le rôle de coordination de l'État au niveau national et de structures opérationnelles au niveau régional, qui est considéré comme le plus pertinent et le plus efficace :

- les Organismes à Vocation Sanitaire (OVS). Il est prévu un OVS unique par région et par domaine. Pour le domaine animal, ce sont les Fédérations Régionales des Groupements de Défense Sanitaire. Les OVS sont reconnues pour 5 ans par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA). Leurs rôles sont l'appui sanitaire et technique et la réalisation de missions pour le compte de l'État par délégation ;

⁶ Les règlements européens 2016/429 «santé animale», 2017/625 «Contrôles officiels» et 2014/652 «Règlement financier».

⁷ Rapport CGAAER n° 16116, p. 15 à 19.

- les Organismes Vétérinaires à Vocation Technique (OVVT), issues des Groupements Techniques Vétérinaires, dont les rôles sont la formation permanente et l'encadrement technique des vétérinaires pour maintenir un réseau opérationnel de vétérinaires sanitaires. Elles sont reconnues pour 5 ans par le MAA ;
- les Associations Sanitaires Régionales (ASR), associations loi 1901, qui rassemblent et fédèrent les OVS (animale et végétale), l'OVVT, la région, les départements, et les chambres d'agriculture de la région. Leurs missions sont :
 - l'élaboration du Schéma Régional de maîtrise des Dangers Sanitaires (SRMDS), proposition au préfet de région après avis du CROPSAV et coordination de sa mise en œuvre ;
 - l'élaboration de programmes collectifs volontaires (PCV) pour des dangers sanitaires de catégorie 2 ou 3, les propose à l'avis du CROPSAV ;
 - la collecte les informations sur les dangers sanitaires et leur transmission à l'administration (Art. D 201-7 du CRPM)
 - la réalisation des missions déléguées par l'État.

Au niveau national, la FNGDS et la FNGDON ont créé l' Association Française Sanitaire et Environnementale (AFSE) qui a pour but d'organiser, de coordonner de représenter et de conseiller les fédérations régionales. Elles ont vocation à être une tête de réseau pour les ASR.⁸

- les réseaux sanitaires sont le premier niveau d'organisation opérationnelle des producteurs face aux dangers sanitaires. Ils doivent regrouper au moins 60 % des professionnels concernés et coordonnent les mesures de prévention, de surveillance, de lutte, contre les dangers sanitaires avec l'OVS. Leur reconnaissance reste cependant suspendue à la parution du décret prévu par l'ordonnance d'octobre 2015.

La nouvelle organisation sanitaire permet ainsi la délégation d'action de prévention, surveillance et de lutte des dangers sanitaire à la suite de la reconnaissance des structures opérationnelles régionales.

Elle met également l'accent sur l'épidémiologie. La création de la Plateforme d'Épidémiologie Animale (PESA) en fin 2011, avec 6 membres fondateurs (DGAL, ANSES, SNGTV, GDS France, Coop de France, ADILVA) en est un exemple. Les thèmes prioritaires des plateformes d'épidémiologie sont la surveillance des principaux dangers sanitaires d'actualité et la surveillance syndromique (par exemple, la mortalité en élevage de bovins).

Enfin, la gouvernance promeut la mutualisation des risques sanitaires et environnementaux par la création de fonds d'indemnisation, comme le Fond de Mutualisation Sanitaire et Environnemental (FMSE)

Nous voyons donc ici que la nouvelle impulsion donnée aux politiques publiques en matière sanitaire dans le domaine de l'agriculture fait appel à différents instruments :

- l'outil législatif, européen ou national, qui donne l'orientation ;
- des incitations d'ordre financier (abondement du FMSE par l'État et l'Europe).

8 Site FREDON France. Interview : FREDON France et GDS France créent l'AFSE. [consulté le 23/07/2018]

Une organisation complexe, peu lisible et surtout inachevée

Toutefois, selon le dernier rapport du Conseil Général de l'Alimentation, l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) sur la gouvernance sanitaire ⁹, la démarche initiée par les États généraux du sanitaire est loin d'avoir abouti. Il y a des difficultés d'articulation entre le CNOPSAV et les CROPSAV et peu de mobilisation des CROPSAV, notamment du fait de la fusion de certaines régions au 1^{er} janvier 2016.

Pour les mêmes raisons, seules quelques ASR sont actuellement constituées et il n'y a pas eu, au moment de l'écriture de ce mémoire, de validation des ASR qui en ont fait la demande par la DGAL. Plus encore, l'intérêt des ASR est parfois remis en cause. Certains acteurs considèrent qu'elles ajoutent une structure de plus dont les fonctions peuvent être réalisées par les OVS, d'autres contestent leur intérêt, car ils ne souhaitent pas laisser l'intégralité du pilotage du sanitaire aux seuls OVS.

Le choix d'un OVS unique par région, la FRGDS, est contesté, en particulier par les représentants des filières organisées (élevage de porcs et de volailles).

Les OVVT ont été reconnus par l'État, mais leur participation reste fragile, car les conventions sont prévues sur le court-terme.

Enfin, la mise en place des réseaux sanitaires n'est toujours pas effective, faute de décret d'application. Certaines organisations professionnelles sont en attente à ce niveau, notamment les filières minoritaires organisées (conchyliculture, faune sauvage, par exemple). La création de l'Association Nationale Sanitaire Porcine (ANSP) s'inscrit dans cette logique. Toutefois, l'articulation entre les réseaux et les OVS n'est pas encore définie.

Ainsi, selon ce rapport, l'organisation sanitaire mise en place à partir de 2011 est pertinente et conforme à ce qui était prévu à l'origine. Toutefois, sa mise en place a été complexe et lente ¹⁰ et il manque toujours certains éléments (les ASR et les réseaux), ce qui entraîne une perte de sens par rapport à l'idée de départ. Enfin, cette organisation apparaît complexe et peu lisible, en particulier à cause du manque d'accompagnement et de communication après la phase de lancement.

Toutefois, il y a une véritable appropriation et une forte attente de la part des organisations professionnelles, notamment sur les ASR et les réseaux.

«la gouvernance sanitaire est au milieu du gué» (Représentant du GTV Bretagne)

⁹ Rapport CGAAER n° 16116, p. 20 à 26 et 39.

¹⁰ Voir l'encadré chronologie de mise en place de la nouvelle organisation sanitaire.

Problématique

Dans ce double contexte de menace potentielle et de refonte inachevée de l'organisation sanitaire, le but de la mission qui m'a été confiée par la Mission des Urgences Sanitaires de la DGAL a consisté à mieux anticiper la survenue éventuelle d'une maladie à plan d'urgence dans la filière porcine. Ce travail d'enquête a porté sur plusieurs volets.

Tout d'abord, rassembler et apporter des éléments pour mieux connaître cette filière, ses différents acteurs, leurs relations, en répondant à la question «Quelle est l'organisation actuelle de la filière porcine en région Bretagne ?»

Ensuite, évaluer la perception et l'implication des professionnels dans les plans d'urgence. Quel est leur niveau de préparation ? Ont-ils prévu des procédures d'urgence, une organisation ? Considèrent-ils par exemple que la gestion des maladies à plan d'urgence est de la seule responsabilité de l'État ?

Dans quels schémas de participation s'inscriraient les institutions et les organisations professionnelles de la filière en ce qui concerne la gestion des menaces potentielles ?

Enfin et de façon plus concrète, sonder et étudier la façon dont les professionnels de la filière porcine pourraient être impliqués dans les opérations de dépeuplement ¹¹ dans un ou plusieurs foyers ou dans les abattages préemptifs dans les zones de protection et d'observation ¹².

Méthodes

Afin de répondre aux problématiques ainsi posées, la première partie de notre travail a pour but de réaliser une étude descriptive de façon à établir une cartographie des acteurs de la filière porcine. Cette partie permettra de les identifier, d'établir leur positionnement et leurs interrelations.

Ceci s'est fait au moyen de recherche documentaire, principalement en ligne et par le recueil d'information lors des différents entretiens. Les matériaux étudiés sont des comptes-rendus annuels d'activité et d'assemblée générale ou constitutive, des bulletins d'information, des rapports d'audit ¹³. Concernant l'ASR, nous avons pu prendre connaissance de ses statuts et de son dossier de demande de reconnaissance.

En complément de ce travail, 9 entretiens avec 15 personnes en présentiel ou par téléphone ont été réalisés avec des représentants à différents niveaux de la filière et des membres de l'administration en DDCSPP et en SRAL.

Ces entretiens de type semi-directif se sont déroulés au moyen d'une trame allant progressivement du plus général au plus spécifique. L'entretien débutait par une question ouverte sur la structure et le rôle joué par l'interlocuteur. Dans un second temps, le niveau de perception des interlocuteurs vis à vis du niveau sanitaire de la filière et de la menace de la peste porcine africaine a été évalué.

11 Ce terme doit être entendu comme un abattage de tous les animaux de l'espèce concernée.

12 Les abattages dit préemptifs, soit le dépeuplement d'élevages sains peuvent éventuellement être décidés en cas de danger sanitaire très contagieux en application de la stratégie de la terre brûlée de façon à limiter la progression de la maladie. Cette stratégie a été notamment utilisée dans les élevages de volailles du sud-ouest de la France lors de l'épisode 2016-2017 d'Influenza aviaire hautement pathogène (IAHP).

13 En particulier du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux, ou CGAAER.

Enfin, le rôle éventuel des professionnels en cas d'apparition d'une maladie à plan d'urgence a été envisagé, notamment en faisant usage de scénarios.

Au cours du stage, nous avons pu assister à trois réunions avec des représentants de professionnels, en lien avec la thématique de notre étude. Au cours de ces réunions, nous avons adopté une posture d'observation participante. En effet, une autre mission au cours de ce stage portant sur les différents aspects des techniques de mise à mort dans différentes espèces, nous avons ainsi été amené à donner un avis ou des compléments d'informations.¹⁴

Nous avons pu également prendre connaissance des retours d'informations écrits et des témoignages de professionnels et de membre de l'administration du Ministère de l'Agriculture concernant la gestion du cas de Diarrhée Épidémique Porcine, communément dénommée DEP. En l'absence d'autre expérience de dépeuplement en élevage porcin dans la région, l'étude de ce cas s'est révélée particulièrement intéressante en tant que mise à l'épreuve de l'organisation mise en place par la gouvernance sanitaire.

Risque collectif et action organisée

Quel mode d'action face un risque collectif ?

Notre sujet d'étude porte sur l'exploration des modes d'organisation face à la survenue éventuelle d'une maladie à plan d'urgence dans la filière porcine.

Nous considérons dans le cadre de cette étude qu'une maladie à plan d'urgence fait partie des risques modernes, du fait que ses enjeux sont susceptibles de dépasser l'aspect sanitaire de la filière pour concerner de plus larges pans de la société par les conséquences économiques et, éventuellement politiques. Par conséquent, sa survenue peut entraîner une crise et nécessiterait une gestion sur le mode de l'urgence. C'est principalement ce qui justifie que cette maladie soit prise en charge dans le cadre d'un plan d'intervention sanitaire d'urgence.

Parallèlement, la gestion de ses conséquences sanitaires, économiques – sur l'exportation et sur les élevages - , et sur la circulation des personnes dans les zones qui seraient les plus atteintes, à l'exception cependant de la dimension zoonotique, nécessiteraient de mobiliser un large collectif d'acteurs d'horizons divers. Ainsi, nous pouvons considérer qu'il s'agit là d'un risque collectif.

Selon Gilbert (1998) et Borraz et al (2007), cité par Figuié ¹⁵, les risques collectifs sont des dangers, dans le cas de risques avérés, ou des menaces, dans le cas de risques potentiels, qui affectent directement ou indirectement les individus, mais aussi les collectivités.

Par ailleurs, l'exposition aux risques collectifs échappe au seul contrôle individuel et l'efficacité des actions de protection dépendent des actions des autres individus et donc de la collectivité, ce qui suppose une action coordonnée, éventuellement sous la responsabilité de l'État et qui peut être analysée à partir du concept d'action collective. L'action collective doit ici être entendue comme une action organisée permettant de coordonner les actions des membres d'un collectif, celui-ci

14 Voir à ce sujet le mémoire pour l'obtention du Certificat d'Étude Vétérinaire Approfondies (CEAV) session 2017-2018 «État des lieux des méthodes de dépeuplement en élevage de bovins, petits ruminants, porcs et volailles : élaboration d'outils d'aide au choix et au contrôle» par Pierre Delgove.

15 Figuié 2016, p. 81.

regroupant des individus et des entités, dont les institutions politico-administratives qui sont mues par une même motivation.¹⁶

Les défis de l'action collective

Hormis les freins à la collaboration entre individus - cognitifs, psychologiques et culturels -, il existe également des freins collectifs à l'action collective. De façon intuitive il est assez facile de concevoir que les comportements collaboratifs sont favorisés dans des collectifs de taille réduite. Ceci peut constituer une explication du petit nombre de décideurs ou du «cumul des mandats» que nous avons pu constater lors des entretiens avec les professionnels de la filière. Le défi et la difficulté consiste alors à élargir la taille des collectifs.¹⁷ Par ailleurs, Jerolmack¹⁸ a élaboré la notion de silo institutionnel pour illustrer la différence de perception et d'appréhension d'un problème de santé publique selon l'institution ou l'organisation à laquelle appartiennent les différents acteurs.

D'autres auteurs ont également avancé le concept d'alignement ou de désalignement des cadres interprétatifs. Les cadres interprétatifs sont des schémas d'interprétation pour percevoir, interpréter et évaluer des événements et des situations. Il y a alignement des cadres, quand il y a une vision commune.¹⁹

L'alignement peut être imposé «par le haut» par exemple par l'application de mesures d'exception, comme un état d'urgence. Les mesures de police sanitaire prévues dans un arrêté ministériel ou préfectoral prévoyant par exemple une quarantaine ou un abattage relèvent de ce registre. Cette méthode classique n'apparaît plus adaptée aux changements et aux évolutions de la société.²⁰ À titre d'exemple pris dans le champ de notre étude, nous citerons cette phrase, relevée lors d'un entretien avec le directeur de l'UGPVB :

«Même dans les cas prévus réglementairement, l'administration a besoin d'interlocuteurs professionnels politiques pour la prise de décision., la mise en mouvement des acteurs de terrain et la communication. Il n'est pas possible de gérer une crise en prenant une décision et basta.»

Une alternative possible afin de gérer les risques émergents et donc, incertains, consiste alors à faire participer un large réseau d'acteurs impliqués dans les domaines scientifiques, administratifs et politiques sous forme d'une démocratie technique ou technico-politique, car la décision politique ne peut pas s'appuyer uniquement sur le savoir scientifique.²¹ Il y a donc la possibilité pour les acteurs de redéfinir les rôles et la légitimité des parties prenantes dans la définition et la résolution des problèmes. Le concept de gouvernance relève de la même idée²² et son utilisation nous semble pertinente pour questionner les modes de décision et d'organisation y compris dans le cas des maladies considérés comme des dangers sanitaires de première catégorie dont la gestion relève de la responsabilité de l'État.

16 Ibid, p. 82.

17 Ibid, p. 90.

18 Jerolmack, 2012.

19 Snow et al , 1986, cité par Figuié, 2016.

20 Figuié 2016, pp. 93-94.

21 Idem et Van Asselt, Renn, 2011, cité par Figuié, 2014.

22 Figuié, 2014 et Figuié, 2016, pp. 93-94.

Les avatars de la notion de gouvernance

Le terme de gouvernance rencontre beaucoup de succès dans tout ce qui touche à la gestion des organisations et plus particulièrement les politiques publiques.²³ Ainsi, il est souvent question de gouvernance dès que la gestion publique est évoquée. Victime d'un effet de mode, ce terme semble parfois vidé de son sens et galvaudé. C'est pourquoi il nous semble nécessaire de se pencher sur son origine, ses différentes acceptations et ce qu'elles recouvrent.

Bien qu'ancien - il apparaît au 13^e siècle comme équivalent de gouvernement -, le mot gouvernance est réemployé à la fin des années 1930 à la suite des travaux de Ronald H. Coase dans le contexte de la gestion des entreprises où il désigne les dispositifs utilisés pour avoir des coordinations efficaces. Ce terme est réutilisé dans le contexte des démocraties participatives des années 1960-1970 pour finalement être adopté par les promoteurs de la modernisation des politiques publiques, notamment dans le cadre de programmes de lutte contre la pauvreté faisant appel à des plans d'ajustement structurel basés sur la privation de certains services publics et la promotion de la société civile, par exemple, les programmes du FMI. La notion de gouvernance mondiale est l'un des avatars de cette notion. Plus récemment, la gouvernance est évoquée au niveau européen dans le livre blanc sur la gouvernance européenne de la Commission européenne.²⁴

Pour Gilles Pinson, l'usage du terme gouvernance et son interprétation peut prêter à confusion, car il y a un usage positif, qui associe la gouvernance à un mode d'action publique utilisant la coordination concurrençant le modèle de l'État wébérien par l'usage des réseaux, des partenariats, de la contractualisation.²⁵ Il y a également un usage plus dogmatique du terme, qui est à relier à son emploi dans les réflexions sur la place de l'État dans un contexte de transformations opérées par les processus de mondialisation, décentralisation, européanisation.

Dans le sens que nous retiendrons dans le cadre de cette étude, le principe de gouvernance correspond à la possibilité d'agir sans s'en remettre uniquement au pouvoir ou à l'autorité de l'État, c'est à dire par la coordination et l'orientation. La notion de gouvernance est ainsi en opposition avec la conception classique du gouvernement qui repose sur l'autorité hiérarchique et l'action contraignante. Elle fait donc référence à un exercice plus souple de l'autorité politique en interaction avec différents acteurs qui ne sont pas nécessairement politiques ou publics. Selon Patrick Le Galès, en sociologie politique, cette notion concerne «les actions de coordination, de pilotage et de directions des secteurs, des groupes et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement». C'est «un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement.»²⁶

Pour R. Joumard, ce terme désigne l'art ou la manière de gouverner mais en le différenciant avec le gouvernement en tant qu'institution et de façon à promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques associant la société civile à tous les niveaux.²⁷

23 La réorganisation du système sanitaire français concernant les domaines animal et végétal est souvent dénommée «Nouvelle gouvernance sanitaire» (source : site Alim'Agri).

24 Joumard, pp. 9-12.

25 Pinson, 2015.

26 Patrick Le Galès, in dictionnaire des politiques publiques, 4^e édition, entrée «Gouvernance»

27 Joumard, 2009, p. 10.

Selon Boussaguet et Jacquot dans Dehousse, 2009 cités par Le Galès ²⁸, la gouvernance présente différentes caractéristiques :

- un polycentrisme institutionnel : il n'y a pas un seul lieu de pouvoir, de décision, d'exécution ;
- la frontière entre le public et le privé est plus floue, car il y a inclusion de la société civile et des acteurs privés dans la décision ;
- l'accent est mis sur l'aspect procédural de l'action publique (forme et instruments), parfois au détriment du fond ;
- la contrainte laisse la place à des formes de collaboration plus souple par l'utilisation d'instruments de politique publique favorisant l'incitation, la participation et la concertation.

Trois mots-clés caractérisent également cette nouvelle manière de gouverner : le partenariat, le consensus et la participation. Les acteurs de la gouvernance sont considérés comme des partenaires qui participent au fonctionnement du système, travaillent pour améliorer leur capacité à s'entendre et produire une vision consensuelle du monde. Le consensus est mis en avant comme méthode de décision ou de mise au point des accords. Toutefois, cela suppose que tous les participants soient de bonne foi, en accord sur les valeurs et l'objectif, que chaque avis soit expliqué et analysé et de prendre le temps nécessaire pour le débat. Ainsi, la notion de dialogue est un point essentiel de la gouvernance, car c'est avec lui que peut se dégager des orientations communes. Toutefois, l'absence de conflit dépolitise la chose publique, car cela évite le face à face avec des organisations constituées. Par ailleurs, la gouvernance peut introduire la primauté de la norme négociée sur la loi démocratiquement votée.²⁹

Pour ses partisans, le recours à la gouvernance s'impose, car le monde est de plus en plus complexe et morcelé, ce qui rend la décision politique plus segmentée et difficile. Ainsi, décentrer ou recentrer vers les parties prenantes ³⁰ permet de prendre des décisions plus en phase avec les contextes. De plus, Les modifications de la société remettent en cause la conception classique du fait de gouverner.³¹

Ainsi, elle permet de rendre le pouvoir à la société civile, c'est à dire l'ensemble des citoyens hors de la sphère politique et étatique qui ont un intérêt à agir. Pour Jean Leca (1996), cité par Joumard, «la gouvernance consiste [...]dans l'interaction d'acteurs gouvernants qui ne sont pas tous étatiques ni même publics.³²

Enfin, la gouvernance permet d'améliorer l'efficacité de la gestion du secteur public par des actions en réseau et en partenariat mettant en relation les acteurs et les institutions provenant du gouvernement et de la société civile. Elle met ainsi en interrelation ou en interdépendance les participants.³³

Ainsi, l'option de la gouvernance peut être qualifiée de pragmatique, car ce changement dans la façon de gouverner ne relève pas d'un grand dessein comme la décentralisation, la dérégulation ou de grands projets ancrés dans une idéologie, mais d'«une série d'ajustements face à des difficultés d'action et de coordination», ces ajustements finissant par faire système.³⁴

28 Idem.

29 Ibid, p. 13 et 34.

30 Au sens de stakeholder.

31 Joumard, 2009, p. 15.

32 Ibid, p. 18 et 26.

33 Ibid, p. 17 et 19.

34 Pinson, p. 500.

Les travaux sur la gouvernance donnent également à voir un État «débordé et dédifférencié, mais qui n'est pas pour autant désarmé» ou «affaibli mais un État qui a redéfini son rapport avec la société et le territoire sans avoir pour autant abandonné la perspective de rationalisation».³⁵

Ainsi, l'État peut être considéré comme débordé du fait de la mise en avant des échelons locaux et internationaux comme l'Europe, car il perd le monopole de l'expression des politiques publiques. Il apparaît également dédifférencié, car démuné des caractéristiques définies par Weber.³⁶ La dédifférenciation concerne également les modes d'action de l'État, historiquement basés sur la division du travail, la hiérarchie et la sanction, pour emprunter des modes issus de la société civile et du monde de l'entreprise.³⁷

Toutefois, un état débordé et dédifférencié n'est pas pour autant un «État faible ou creux». Son registre d'action change et s'appuie plus sur l'incitation comme instrument de politique publique et sur le traitement systémique que le recours à l'obéissance individuelle.³⁸ Ainsi, le nouveau management public correspondrait plus pour l'État à une fonction d'animateur d'un réseau de partenariats.³⁹

Nous voyons ainsi que la notion de gouvernance, au sens d'une manière de gouverner se différenciant des méthodes classiques, fait appel à un collectif élargi pour résoudre les questions de politique publique. Les apports des travaux sur la gouvernance constituent un outil d'analyse et de compréhension particulièrement intéressant dans le cadre de notre étude. En effet, les caractéristiques principales de la gouvernance - le polycentrisme institutionnel, le fait que des acteurs privés participent à la décision, l'usage de la collaboration et de la concertation – soulignés par Le Galès, nous semblent pertinents comme cadre d'analyse du système étudié.

Cependant, dans le cadre des risques modernes – dont nous avons vu les conséquences larges - et d'une gestion sur le mode de l'urgence, le recours aux principes de la gouvernance – en particulier l'élargissement du collectif et la concertation -, comme cela est prévu dans le schéma de la nouvelle organisation sanitaire peut être questionné. Une importante phase de préparation peut alors être nécessaire afin de concilier ces deux exigences.

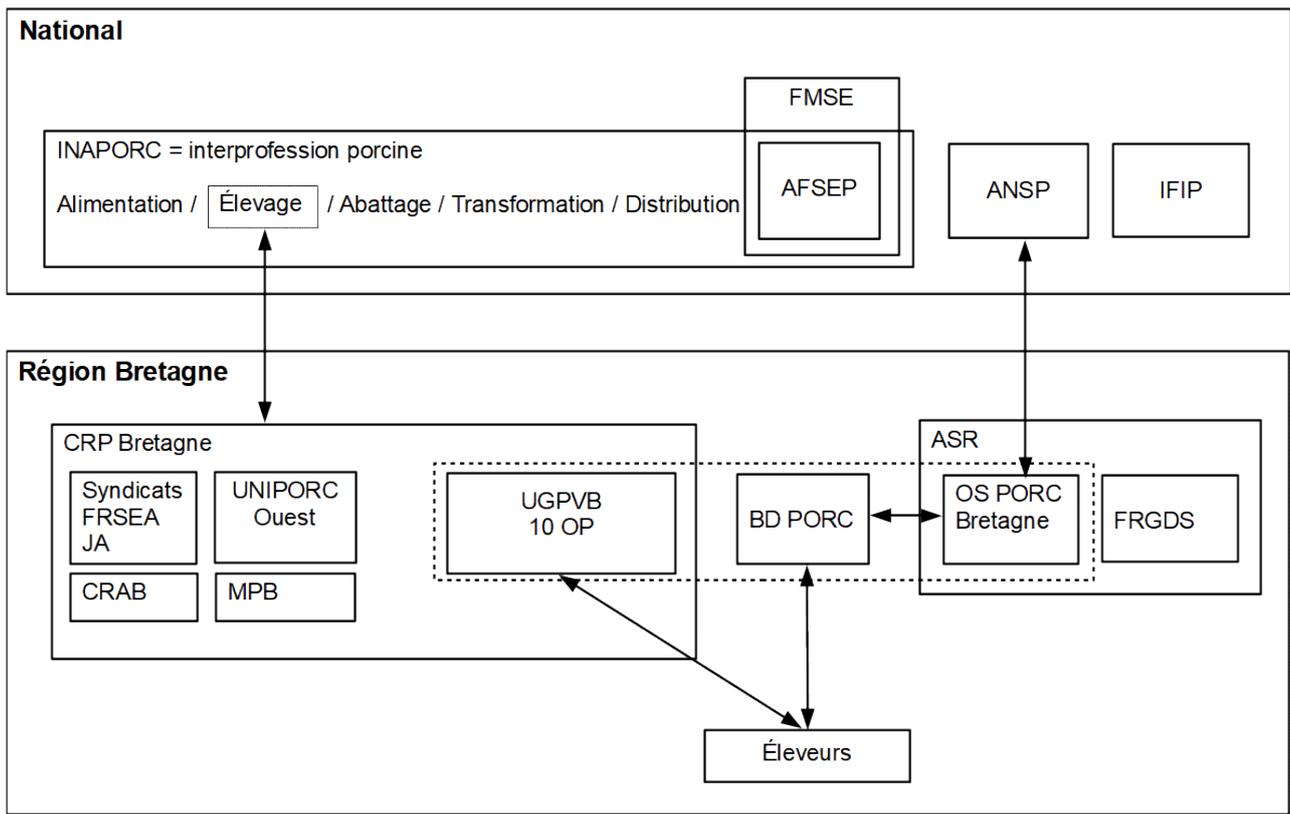
35 Ibid, p. 505.

36 Rationalisation, centralisation et différenciation (le fait de disposer de ses propres règles, le droit public et de ses propres moyens, notamment humains)

37 Pinson, p. 506-508.

38 Pinson, Crowley, p. 56.

39 Anthony Giddens, cité par J. Crowley, p. 56.



----- Unicité de lieu et de moyens

Schéma simplifié de l'organisation de la filière porcine en région Bretagne

Les différents acteurs : Présentation et cartographie de la filière porcine en France et en Bretagne

Bien que notre étude porte sur le positionnement et le rôle des acteurs de la filière porcine au niveau régional dans le cas de maladie à plan d'urgence, il apparaît néanmoins nécessaire de présenter quelques organisations présentes au niveau national dont les rôles principaux sont la coordination et la représentation.

La filière porcine française est constituée de 5 maillons : les fabricants d'aliments, les producteurs de porcs, les abatteurs-découpeurs, les transformateurs et les distributeurs. Cette filière de production animale se caractérise par une double concentration, géographique et économique. D'une part, les élevages et les organismes de production sont très majoritairement situés dans le grand ouest (Bretagne, Normandie, Pays de Loire).⁴⁰ D'autre part, il y a une forte concentration économique des secteurs de la production et de l'abattage-découpe.⁴¹

Structures nationales

INAPORC

Une structure au service de la profession

INAPORC a été créée en 2003 à l'initiative des producteurs afin de trouver des réponses collectives à la crise de la maladie de la vache folle. C'est l'interprofession nationale porcine. Elle rassemble tous les métiers de la filière porcine, de l'amont à l'aval de la filière, représentés par cinq collègues :

- les fabricants d'aliments : SNIA, Coop de France ;
- les producteurs de porcs, les éleveurs, par la fédération nationale porcine, Coop de France, Bétail et viande, le Comité régional Porcin Bretagne ;
- le secteur de l'abattage et de la découpe : Coop de France Bétail et Viande, culture viande, FNICGV, FNEAP ;
- la transformation : les industriels de la charcuterie-salaison : la FICT ;
- la distribution : la grande distribution, les artisans-bouchers, les charcutiers-traiteurs et la restauration collective.

Les membres de l'interprofession sont les fédérations professionnelles représentatives de chaque secteur de la filière.

Le rôle d'INAPORC consiste à défendre les intérêts de la filière porcine française, prendre des décisions et mettre en œuvre des actions collectives d'intérêt général.

40 À titre d'exemple, l'UGPVB, dont 8 organisations de producteurs adhérentes sur 10 ont leur siège en Bretagne, représente environ 70 % de la production porcine française (entretien UGPVB).

41 Rapport CGAAER n° 16054-2-1, p. 4.

Cette organisation est un interlocuteur privilégié de l'État. En effet, elle est reconnue officiellement comme organisation interprofessionnelle par les pouvoirs publics depuis sa création.

Hormis ces fonctions de représentation unifiée et coordonnée, et grâce à ses moyens propres, l'INAPORC assure différentes missions en faveur de la filière : ⁴²

- la promotion de la viande de porc français, par l'étiquetage de l'origine ⁴³ et la communication sur les produits, la filière. Par exemple, il peut s'agir de la mise à disposition d'outils pour l'utilisation de la viande de porc en restauration hors domicile ;
- la recherche et le développement, notamment sur la sécurité sanitaire, ayant pour but l'approfondissement des connaissances et des moyens de maîtrise des différents risques sanitaires ;
- l'appui à l'exportation, par des actions de prospection ;
- des actions collectives. L'exemple le plus marquant est la création dans le cadre du FMSE de l'AFSEP (Association du Fonds Sanitaire et Environnemental Porcin), un fond de mutualisation sanitaire permettant l'indemnisation des pertes directes et indirectes consécutives à un accident sanitaire ou environnemental.⁴⁴
- Le financement du service d'équarrissage, en affectant une partie des cotisations à l'association Animaux Trouvés Morts œuvrant pour la filière (ATM).⁴⁵

Un exemple d'outil au service de l'action collective : l'AFSEP

L'AFSEP (Association du Fonds Sanitaire et Environnemental Porcin) est un fonds de mutualisation faisant partie du FMSE (Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental). Elle a pour objet d'accompagner les éleveurs de porcs en cas d'accident sanitaire.

Exemple de programmes indemnisés en 2015 et 2016 : les cas de brucellose porcine.

L'AFSEP couvre les risques qui sont des dangers sanitaires de première et de 2^e catégorie et inscrite sur la liste de l'OIE ou aux annexes I et II du RE 652/2014.

La cotisation à la FMSE est de 20€ par an et par exploitation prélevée par la Mutualité Sociale Agricole (MSA).

La cotisation à l'AFSEP est une contribution volontaire prélevée à l'abattage des porcs (0,01 € par animal abattu).

L'indemnisation est subordonnée au respect de la réglementation sanitaire et à la justification des pertes subies.

⁴² Site INAPORC consulté le 24/07/2018.

⁴³ Il s'agit de l'étiquetage «VPP» pour viande porcine française

⁴⁴ Une autre action est la création d'un fond de modernisation des élevages de porcs français, doté de 235 000€ en 2016.

⁴⁵ Les associations de type Animaux Trouvés Morts ou ATM ont été constituées à la suite du désengagement de l'État du service public d'équarrissage. La cotisation est évaluée à 1,90€ par porc charcutier dont 0,47€ dédié aux actions d'INAPORC et 1,43€ pour financer le service d'équarrissage (source : Rapport CGAAER n° 16054-2-1, p. 5).

Des ombres au tableau

Selon un rapport du CGAAER ⁴⁶, les réalisations d'INAPORC peuvent sembler modestes, ce qui s'explique en partie par une différence de culture entre les organisations de producteurs, imprégnées d'action collective et les responsables de l'aval, plus orientés sur les résultats de leurs entreprises. Par ailleurs, la forte concentration de certains secteurs de la filière n'incite pas les acteurs dominants à s'engager dans l'action collective. La faible rentabilité des diverses étapes due à la chute des prix augmente la compétition économique entre les adhérents et rend difficile les décisions d'augmenter les cotisations afin de financer de nouvelles actions.⁴⁷ L'annualité des accords interprofessionnels empêche d'avoir une vision sur le moyen terme, tout en favorisant une adaptation rapide selon les circonstances.⁴⁸

L'Association Nationale Sanitaire Porcine (ANSP)

C'est une association loi 1901 «dédiée à la surveillance, la prévention et la lutte contre les dangers sanitaires de nature à porter atteinte à la santé publique, à la santé animale et à la capacité de production de la filière porcine française, directement ou du fait des perturbations commerciales induites».⁴⁹

Le conseil d'administration de l'ANSP est constitué de Coop de France, INAPORC, la Fédération Nationale Porcine, les associations sanitaires régionales (telles que OS Porc Bretagne), l'Association des vétérinaires exerçant en productions organisées (AVPO) et la Société Nationale des Groupements Techniques Vétérinaires (SNGTV). Cette association est hébergée par Coop de France à Paris.

Elle a été créée en 2012 pour «fédérer au niveau national différentes organisations sanitaires dans l'espoir d'être reconnue comme organisation sanitaire par l'État mais ce projet est au point mort. L'ANSP gère des dossiers techniques au niveau national : elle fait de l'animation pour que des actions sanitaires soient développées en région. Elle travaille actuellement sur trois sujets : le Syndrome Dysgénésique Respiratoire Porcin (SDRP) qui est une maladie non réglementée et donc pouvant être prise en charge dans le cadre des Programmes Collectifs Volontaires, la Diarrhée Épidémique Porcine (DEP) et la PPA pour laquelle les actions sont essentiellement préventives, notamment des actions de communication axées sur la biosécurité.

Par exemple, *«Nous avons fait des fiches PPA qui ont été diffusées à tous les éleveurs. C'est essentiellement de l'information sur les précautions (nourriture, intervenants étrangers, matériel), nous faisons des notes très régulières, de façon à être plus réguliers que la plateforme. On essaie d'informer les adhérents.»* (une animatrice de l'ANSP)

L'IFIP (Ex Institut du Porc)

C'est un outil de recherche-développement au service de tous les métiers de la filière.⁵⁰

Il s'agit d'un organisme parapublic, avec le statut d'association loi 1901, comprenant différents pôles d'activité : l'économie, la génétique, la technique d'élevage, dont le bien-être animal et le

46 Rapport CGAAER n° 16054-2-1

47 Ibid, p. 5 et 40.

48 Ibid, p. 29.

49 Site internet de l'ANSP [consulté le 17/05/2018] et entretien IFIP.

50 Site internet de l'IFIP [consulté le 17/05/2018]

sanitaire et le pôle qualité des viandes fraîches.⁵¹ L'IFIP est labellisé ITAI (Institut technique Agroindustriel) et ITA (Institut Technique Agricole) par la DGER.

L'un des domaines d'expertise de l'IFIP est la santé animale en élevage, avec l'accompagnement des opérateurs dans la maîtrise des pathogènes en élevage, surtout en application du paquet hygiène et un appui technique sanitaire en élevage de porcs, notamment sur la biosécurité.⁵²

Ceci inclut également le bien-être animal, notamment sur les conditions d'abattage. Toutefois, l'essentiel des communications portent sur la caudophagie, la castration et les coupes de queue. Le travail porte aussi sur les alternatives aux opérations générant de la douleur.

L'IFIP est également un organisme de formation, notamment en protection animale et dans le domaine du nettoyage et de la désinfection.⁵³

La profession vétérinaire

En France, 120 à 150 vétérinaires ont une activité significative en productions porcines et ils sont regroupés dans 3 associations qui ont une activité de formation technique :

- les Groupements Techniques Vétérinaires, organisés en fédérations régionales, et nationale par la Société Nationale des Groupements Techniques Vétérinaires (SNGTV). Ce sont les GTV qui sont reconnus au plan national comme OVVT avec comme mission principale la formation technique des vétérinaires. Cette association représente majoritairement les vétérinaires travaillant en production bovine (lait, viande). Les vétérinaires en lien avec les organisations de producteurs y sont cependant représentés à parité avec les vétérinaires libéraux dans la commission porcine. Cette commission a un rôle de veille et d'expertise sur les dossiers techniques ;⁵⁴
- L'Association Vétérinaire en Production Organisée (AVPO)⁵⁵ est une structure nationale représentant les vétérinaires en lien avec les organisations de producteurs (OP). Les vétérinaires en lien direct avec les OP sont majoritaires (environ 70%), 30 % sont des vétérinaires libéraux. Ainsi, 60 à 70 % de la surveillance sanitaire est assurée par des vétérinaires en lien direct avec des associations de production ;
- L'Association scientifique AFMVP est une structure à but d'information et de formation scientifique. Elle fonctionne par collèges représentant les différentes facettes de la profession et se consacre principalement à l'organisation de congrès scientifiques.

Au plan national, la SNGTV et l'AVPO sont membres et administrateurs de l'ANSP.

Par ailleurs, en cas de discussion entre l'administration et la profession vétérinaire en lien avec la production porcine, par exemple, sur des questions de tarification, une représentation unie se fait par l'accord de ces trois associations sur le plan technique.⁵⁶

51 Entretien avec l'IFIP le 19/06/2018.

52 Site internet de l'IFIP [consulté le 17/05/2018]

53 Entretien avec l'IFIP, 19/06/2018.

54 L'une des actions de cette commission est, par exemple, le moratoire sur l'utilisation des antibiotiques de la famille des céphalosporines en production porcine.

55 Cette association fédère également les vétérinaires en lien avec d'autres productions organisées, mais les vétérinaires œuvrant en production porcine y sont majoritaires.

56 Cette multiplicité des associations à vocation technique se double d'une représentation syndicale par le SNVEL, (syndicat National des Vétérinaires d'Exercice Libéral), le SNVSE (Syndicat National des Vétérinaires Salariés de l'Entreprise) et le SNVECO (syndicat national des vétérinaires conseil), représentant chacun des facettes de la profession. Ceci fait qu'une discussion tarifaire peut impliquer 6 interlocuteurs différents.

Structures régionales

Comité régional porcin de Bretagne

Selon son site internet ⁵⁷, cet organisme est composé de :

- l'Union des Groupements de Producteurs de Viande de Bretagne (UGPVB);
- la Fédération Régionale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FRSEA Bretagne) ;
- les Jeunes Agriculteurs de Bretagne (JA) ;
- la Chambre Régionale d'Agriculture de Bretagne (CRAB);
- le Marché du Porc Breton (MPB) : ;
- et Uniporc Ouest : organisation professionnelle pour la pesée, classement, marquage.

Les organisations économiques et générales siègent à parité avec 10 sièges chacune. UNIPORC et le Marché du Porc Breton ont un siège chacun. C'est une sorte de Conseil Agricole Français où se retrouvent tous les organismes concernés par la production porcine en Bretagne. Elle a vocation à prendre des décisions, des orientations politiques. Dans ce schéma de fonctionnement, l'UGPVB est force de proposition et le CRP prend des décisions concernant la production porcine. Citons quelques exemples

- la levée de cotisations pour la gestion sanitaire ;
- la décision de protéger le bassin de production vis à vis du SDRP ou de la DEP ;
- des décisions économiques, par exemple la grille de paiement des éleveurs en fonction de la qualité des carcasses ;
- plus anciennement, la décision d'adopter des pénalités à l'encontre des éleveurs qui ne vaccinaient pas ou pas suffisamment contre la maladie d'Aujeszky ou celle de financer des dépeuplements dans ce cas précis. ⁵⁸

Cette instance a entre autres, pour missions : ⁵⁹

- l'harmonisation des règles sanitaires et la santé animale, notamment sur le SDRP par un plan de lutte, un plan de maîtrise en zone pilote ; ⁶⁰
- la coordination et la représentation de la production porcine régionale.

Au plan organisationnel, cette instance n'a pas de personnel propre. Elle s'appuie sur les ressources et le personnel de l'UGPVB.

Elle revêt une importance majeure dans les prises de décisions, en particulier au niveau sanitaire, au niveau régional.

«La décision, chez nous, c'est clair, elle est concentrée au CRP. C'est une instance représentative des producteurs. Il nous paraît important que le processus de décision ne soit pas noyé dans un tour de table qui implique trop d'éléments de la filière. Prendre une décision dans une structure interprofessionnelle de type INAPORC, c'est trop risqué»

(le directeur de l'UGPVB)

57 Site leporcenbretagne.com [consulté le 18/05/2018].

58 Entretien du 18/06/2018 avec des représentants de l'UGPVB.

59 Site leporcenbretagne.com, notre mission [consulté le 18/05/2018].

60 Site leporcenbretagne.com, santé animale [consulté le 18/05/2018].

Deux exemples de cumul des responsabilités

Au cours des recherches et des entretiens, est apparue une caractéristique notable des organisations et instances de la filière : le fait que, à l'image des concentrations économique et géographique, les responsabilités soient concentrées sur quelques personnes.

Prenons l'exemple de M. C., qui apparaît en tant que :

- administrateur d'organisation de producteurs
- président de la commission sanitaire porcs au sein de la section porcs de l'UGPVB

Autre exemple, celui de M. B.,

- président du CRP
- 1^{er} vice Président du bureau des présidents Porc
- administrateur d'une organisation de producteurs

UGPVB (Union des Groupements de Producteurs de Viande de Bretagne)

C'est un syndicat professionnel qui fédère les Organisations de Producteurs de viande porcine, bovine en Bretagne, et d'œufs en Bretagne et Pays de Loire.⁶¹ Son siège est à Rennes.

Pour la filière porcine, les adhérents sont les principales organisations de producteurs porcins, soit 10 organisations de producteurs de porcs qui représentent plus de 4 813 éleveurs et 15,837 millions de porcs commercialisés par an, soit environ 70 % de la production porcine en France.⁶²

Elle fonctionne en sections, dont une section porcs avec une commission technique sanitaire.⁶³

L'objectif de l'UGPVB est :

- de défendre les intérêts des adhérents, porter les dossiers spécifiques auprès des centres de décision, au niveau national ou européen par l'intermédiaire de Breizh Europe⁶⁴ ;
- Elle a également pour but d'initier et de mettre en œuvre des démarches collectives. C'est l'interlocuteur des organismes publics et privés ;
- informer, former et conseiller⁶⁵.

Cette organisation agit sur des domaines variés : les règles de mise en classement des carcasses (pesée, classement), l'environnement, les aspects juridiques, la qualité, le sanitaire, la communication et la gestion de la base de données BD porc.⁶⁶

61 Site internet de l'UGPVB [consulté le 18/05/2018].

62 Site internet de l'UGPVB et entretien avec le directeur de l'UGPVB le 18/06/2018.

63 Site internet de l'UGPVB [consulté le 18/05/2018].

64 Breizh Europe est une association représentant les organisations de producteurs et d'entreprises agroalimentaires ayant une activité en Bretagne. Elle effectue des actions de promotion et de défense des intérêts de ses membres auprès des institutions européennes (sources: sites www.lobbyfacts.eu et registre de transparence sur www.ec.europa.eu)

65 Idem.

66 Site de l'UGPVB [consulté le 18/05/2018] et entretien du 18/06/2018 avec le directeur de l'UGPVB.

BD Porc : l'information, l'autre nerf de la guerre.

La base de données BD Porc trouve son origine dans INFOPORC, base de données bretonne pour la gestion de la maladie d'Aujeszky. La base de données BD PORC, a été créée en 2006, à l'initiative des professionnels du secteur porcin, afin de répondre aux exigences de la réglementation de façon cohérente avec l'organisation de la filière. Depuis le 17 juillet 2009, elle est agréée par le Ministère en charge de l'Agriculture. Compte tenu de l'expérience acquise avec INFOPORC, l'UGPVB a un rôle majeur dans l'animation de l'association BD PORC au niveau national. Bien que le siège social de l'association BD Porc soit situé à Paris, l'administrateur de la base de données est l'UGPVB qui en assure le déploiement régional et héberge les 4 salariés qui la gèrent et la maintiennent.

Elle recense et valorise les informations au niveau national concernant l'identification des sites d'élevage et d'abattage porcins, ainsi que les mouvements d'animaux. La traçabilité et la réactivité qu'elle apporte sont des atouts dans le cadre d'actions sanitaires ou de démarche qualité. En bref, la base de données BD PORC est la clé de voûte du système sanitaire en production porcine en cas d'alerte.

Les actions sanitaires de l'UGPVB sont menées par le service sanitaire, encadré par une commission sanitaire porcine composée de vétérinaires relais en organisation de producteurs et d'éleveurs, qui définit les orientations de travail du service, établit des consensus sur des questions précises, et fait la synthèse des différents groupes de travail.

Le service sanitaire apporte différents services et actions aux Organisations de Producteurs : ⁶⁷

- la mise à disposition d'informations relatives aux évolutions réglementaires et techniques en lien avec la santé animale, la protection animale et la sécurité sanitaire ;
- la coordination d'actions sanitaires sur le terrain, plan Aujeszky, le plan local de maîtrise du SDRP dans de petites zones géographiques ;
- la réalisation d'études (Salmonelles, SDRP, Biosécurité, Bien-être...) ;
- la représentation des organisations de producteurs et des éleveurs, au niveau régional et national sur les sujets de la santé animale, de la protection animale et de la sécurité sanitaire ;
- la mise en place d'un réseau d'épidémiologie surveillance et une procédure d'information en cas d'alerte sanitaire.

Selon son site internet, «par souci d'optimisation des ressources», l'équipe de l'UGPVB assure également l'animation du CRP de Bretagne (Comité Régional Porcin) et de l'OS Porc Bretagne (Organisme à Vocation Sanitaire). ⁶⁸

L'UGPVB dispose d'une procédure spécifique de gestion des alertes de ses adhérents initiée par l'ARIP de Bretagne en 2008 . Cette organisation lui permet d'alerter, d' informer, de gérer, et de clôturer les crises qu'elles soient sanitaires ou environnementales. Pour les alertes sanitaires, une

⁶⁷ Site internet de l'UGPVB [consulté le 18/05/2018].

⁶⁸ Idem.

procédure spécifique a été définie et mise en œuvre par le service sanitaire. L'UGPVB dispose d'un coordinateur régional et intervient auprès de ses adhérents pour les accompagner en cas d'alerte.

L'ASR (Association Sanitaire Régionale)

Cette association a été créée par l'assemblée générale constitutive du 18/04/2017. Elle rassemble la FRGDS en tant qu'OVS animal, la FREDON comme OVS végétal, l'OVVT, l'OS Porc Bretagne, la chambre d'agriculture régionale et la section œuf de l'UGPVB. Il s'agit de la première ASR créée en France. Elle est présidée par le président du GDS Bretagne.⁶⁹

Remarquons ici qu'en dépit de l'instruction nationale de ne reconnaître qu'un seul OVS, l'ASR intègre ici deux OVS, l'OS Porc étant considérée comme «une association professionnelle exerçant une compétence sanitaire dans le domaine animal sur le territoire concerné».⁷⁰

Sa création résulte du fait que cette structure permet de résoudre le problème posé par la décision de l'État de ne reconnaître qu'un seul OVS par domaine et par région. En effet, ceci a entraîné une contestation par les structures professionnelles porcine et avicole constituées de la légitimité de la FRGDS sur leur domaine d'activité.^{71 72} De l'avis même des professionnels interrogés, l'intervention de l'administration régionale du ministère de l'agriculture (DRAAF) a été décisive afin de dénouer la situation et de trouver un compromis.

Elle a pour objet de «contribuer par tous moyens à la prévention, à la surveillance et à la maîtrise des dangers sanitaires dans le domaine animal et le domaine végétal.»⁷³

Ses rôles sont les suivants :

- la collecte des données à caractère épidémiologique pour les transmettre à l'administration ;
- elle élabore la proposition de SRMDS, la soumet au préfet de région après avis du CROPSAV et coordonne sa mise en œuvre sous l'autorité administrative. Le SRMDS comprend des éléments de prévention, de surveillance et d'assainissement ⁷⁴ ;
- l'élaboration des programmes collectifs volontaires (PCV) de prévention, de surveillance et de lutte contre certains dangers sanitaires (autres que ceux de catégorie I) qu'elle propose à l'avis du CROPSAV ;
- elle peut assurer des missions ou tâches liées au contrôle confiées ou déléguées par l'État au titre de l'article du code rural et de la pêche maritime L 201:9 ou le l'article du CRPM L 201.13. Ces missions peuvent être confiées aux sections spécialisées de l'ASR en fonction des sujets.

Dans son document d'orientation stratégique à 5 ans, l'ASR inscrit son activité dans la nouvelle organisation issue des États généraux du sanitaire.⁷⁵

69 Site santé animale Réussir [consulté le 18/05/2018].

70 Titre III, Article 5 des statuts de l'ASR de Bretagne.

71 La FRGDS trouve son origine et a des compétences dans les actions sanitaires des élevages de bovins.

72 Site santé animale Réussir [consulté le 18/05/2018].

73 Titre I, Article 3 des statuts de l'ASR de Bretagne.

74 Ce qui revient à disposer d'une organisation pour maîtriser la diffusion et l'assainissement d'un foyer atteint par un danger sanitaire.

75 Soit le rapprochement du pilotage des politiques dans le domaine animal et végétal, la mobilisation des moyens et des ressources au service de la prévention, la surveillance et la lutte contre les maladies animales et les végétaux et la délégation de missions liées aux contrôles officiels.

L'OS Porc Bretagne

Selon son site internet, L'OS Porc Bretagne est «une association loi 1901 qui a pour objet l'amélioration de l'état sanitaire des porcs d'élevage, des aliments destinés aux porcs d'élevage, et des denrées alimentaires d'origine porcine dans la région». L'association peut être amenée à échanger et collaborer avec d'autres associations à vocation sanitaire et adhérer à toute autre structure poursuivant le même objet. Elle pourra prétendre à une reconnaissance en tant qu'Organisme à Vocation Sanitaire auprès de l'autorité administrative habilitée à cet effet.»⁷⁶

Nous voyons donc ici que l'association OS Porc Bretagne se dote des attributs d'un OVS spécialisé dans la production porcine.

Il s'agit d'une organisation sanitaire technique qui fédère l'UGPVB, les vétérinaires, les abatteurs, les fabricants d'aliments, la chambre d'agriculture, les laboratoires d'analyse privés et publics. Elle met en place des plans d'action sur la base des orientations politiques décidées par le CRP.⁷⁷

Les principales activités de l'OS porc Bretagne sont des actions de prévention et de préparation : ⁷⁸

- la protection des élevages bretons contre le SDRP et la DEP ;
- la protection sanitaire du bassin de production, par des actions de recensement, par exemple des stations de lavage des moyens de transport et des actions d'information et de sensibilisation sur les risques SDRP, DEP et plus récemment, PPA ;
- le système d'alerte, par la mise en place d'une permanence pour relayer les informations en cas de danger sanitaire de 1ère catégorie ;
- De surveillance, par un système d'épidémiosurveillance, par exemple sur les gripes porcines (participation au réseau RESAVIP), ou toute maladie émergente ou ré-émergente (réseau d'épidémiosurveillance de l'OS Porc Bretagne).

Pour le président de l'OS Porc Bretagne, *«il est essentiel que nous confortions ce lien étroit entre notre organisation technique, l'OS Porc Bretagne, et le CRP, instance politique de tous les éleveurs»*⁷⁹

Nous avons donc ici une profession organisée, structurée. Les caractéristiques notables sont d'une part, la multiplication des organisations et la redondance des actions ayant pour objet le sanitaire, ce qui rend complexe la compréhension de leurs champs d'action et de leurs interactions et d'autre part, la superposition géographique des instances, en particulier au niveau régional allée à une concentration des mandats de représentation. Cette concentration des pouvoirs est cependant considérée comme un atout par les professionnels, car permettant une rapidité dans les prises de décision. Enfin, concernant la création de l'ASR, nous avons pu observer un ajustement local par rapport à une règle définie au niveau national, faisant apparaître un rôle facilitateur de l'administration locale.

76 Site internet de l'OS Porc Bretagne [consulté le 26/07/2018].

77 Entretien du 18/06/2018 avec le directeur de l'UGPVB.

78 Compte-rendu de l'assemblée générale de l'OS Porc Bretagne, juin 2018.

79 OS Porc Bretagne, compte-rendu de l'assemblée générale du 8/06/2018, p. 19.

Les instruments de la prévention : vers une responsabilisation des acteurs de la santé animale

Dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments s'est opérée une rupture importante au début des années 2000. C'est à cette période qu'ont été adoptés les règlements européens du paquet hygiène. Le règlement cadre 178/2002⁸⁰ établit les principes d'une nouvelle réglementation basée sur la responsabilisation des opérateurs du secteur, notamment par l'obligation de notification, l'obligation de traçabilité et de retrait et de rappel en cas d'aliment présentant un danger pour le consommateur.

En matière de santé animale, l'adoption récente du règlement 2016/429 (dit règlement santé animale) par son credo «mieux vaut prévenir que guérir», met l'accent sur la prévention et la responsabilisation. Il prévoit des dispositions de prévention, de surveillance et de lutte contre les principales maladies animales, dont la PPA.⁸¹ et également sur les maladies émergentes. Il précise que les opérateurs (ou détenteurs d'animaux) sont responsables de la santé des animaux détenus. Dans ce cadre, ils doivent prendre des mesures de biosécurité appropriées en ce qui concerne les animaux détenus et vis à vis des animaux sauvages et ils ont l'obligation de surveiller leurs animaux et notifier toute suspicion de maladie réglementée. Ce règlement insiste également sur les obligations de traçabilité des animaux et de leurs mouvements. Ce texte sera applicable à partir du 21 avril 2021, mais rien n'interdit d'anticiper l'application de ses dispositions.

Le plan national d'intervention sanitaire d'urgence (PNISU) donne un cadre national aux modalités d'action de l'État dans la gestion des maladies à plan d'urgence. Ce plan est appliqué et adapté à la situation de chaque département sous la forme d'un plan d'intervention sanitaire d'urgence (PISU) qui s'intègre dans le plan ORSEC (Organisation de la réponse de sécurité civile). Le plan ORSEC permet de faire face à tous types de situation d'urgence qui dépassent les limites de la commune et a pour but de protéger les populations, les biens et l'environnement.⁸² Il convient de remarquer que le plan ORSEC et le PISU ne concernent que la coordination des services de l'État et la réponse qui peut être apportée à tout événement majeur.

Pour les entreprises, l'équivalent des plans PISU/ORSEC est le plan de continuité d'activité. Le but d'un tel plan est «de fonctionner même en cas de désastre ou de crise majeure ; quitte à ce que ce soit en mode dégradé.»⁸³ Ces plans trouvent leur origine dans les menaces terroristes et des catastrophes naturelles pouvant affecter les technologies de l'information et également dans les attentats du 11 septembre 2001. Cette nouvelle discipline, la «gestion de la continuité des affaires» a pour but de s'assurer de la permanence du fonctionnement de l'entreprise.⁸⁴ Beaucoup d'entreprises du secteur porcin sont agréées selon des normes ISO, en particulier les abatteurs. La préparation pourrait ainsi s'appuyer sur des normes non réglementaires, telles que les normes ISO.

80 Appelé également «Food law».

81 La fièvre aphteuse, la peste porcine classique, la peste porcine africaine, l'influenza aviaire hautement pathogène et la peste équine.

82 Site internet plan ORSEC.

83 Article «Plan de continuité d'activité», wikipedia.

84 Site internet ISO «Continuité des activités - ISO 22301 quand tout va très mal».

Quels sont les schémas d'action des acteurs de la filière face à la menace d'un danger sanitaire ?

L'épisode DEP de février 2017 : répétition générale ou constat d'impréparation ?

La gestion du cas de DEP du début de l'année 2017 a fortement marqué les interlocuteurs que nous avons pu rencontrer, que ce soit les professionnels de la filière et l'administration.

De façon à mieux comprendre, revenons sur les événements.

Le 27 janvier 2017, un éleveur du Finistère introduit 900 porcelets en provenance des Pays-Bas.

Le 30 janvier, les premiers signes cliniques apparaissent, ce qui motive la visite d'un vétérinaire le lendemain. Les signes persistants le 2 février, malgré l'utilisation d'antibiotiques, une seconde visite du vétérinaire est réalisée et une suspicion de DEP est posée. Des prélèvements sont réalisés afin de confirmer ou d'infirmer la suspicion.

Le 2 février, le mouvement des animaux est notifié dans la base de données BD Porc et un protocole SDRP est mis en place. Des prélèvements pour rechercher la SDRP sont réalisés mais les résultats sont négatifs.

Le 6 février, l'ANSES Ploufragan rend des résultats positifs pour les prélèvements pour la recherche de DEP. Il s'agit d'une souche moyennement pathogène.⁸⁵ Le vétérinaire sanitaire informe la DDPP du Finistère qui établit un premier Arrêté préfectoral portant déclaration d'infection. La mission des urgences sanitaires (MUS) est informée du cas de DEP.

Le 8 février, publication de la note de service «Diarrhée épidémique porcine – Mesures à mettre en œuvre dans un foyer diagnostiqué dans le département du Finistère par le bureau santé protection animale de la DGAL. En l'absence de mesures obligatoires prévues réglementairement, cette note prescrit les mesures suivantes :

- la mise sous séquestre des animaux de l'élevage ;
- le recensement des animaux sensibles ;
- la réalisation d'un suivi scientifique de l'élevage par l'ANSES concernant l'évolution de l'excrétion ;
- une enquête épidémiologique afin d'identifier si d'autres élevages ont pu être contaminés ;
- le rappel des mesures de biosécurité en élevage, lors des transports, en abattoir et concernant le lisier.

Cette note indique également que l'abattage des animaux n'est pas justifié et précise que «s'il devait avoir lieu, il serait intégralement assumé et supporté par les professionnels» de la filière.

Ce même jour, une visioconférence a lieu entre la DRAAF, le SRAL, la DDPP du Finistère, le CRP, l'OS Porc Bretagne. Il est alors décidé de réaliser l'abattage total de l'élevage (ou dépeuplement) à la charge financière de la profession.

L'après-midi du même jour, un accord est conclu avec l'éleveur pour procéder à l'abattage total et sur l'indemnisation par la profession. Cet accord est signé le lendemain.

Le 10 février se tient une réunion de préparation du chantier d'abattage.

Le 11 février, l'abattage des 1227 porcs de l'élevage est réalisé. Il était prévu d'utiliser du matériel possédé par l'État : deux remorques Stork⁸⁶ Ce matériel montre rapidement des signes de dysfonctionnement et est rapidement hors service. Ceci oblige à un changement d'option

85 La DEP due à un virus moyennement pathogène n'est pas une maladie listée et donc à déclaration obligatoire selon l'OIE et ne fait pas partie des dangers sanitaires de première catégorie. Par conséquent, aucune mesure n'est prévue par l'État.

concernant la méthode de mise à mort et le passage à un abattage au moyen de dispositifs à tige perforante ⁸⁷ associé si nécessaire à une injection d'euthanasique. Cette méthode nécessite d'attraper les porcs individuellement, ce qui entraîne un redimensionnement du nombre de personnes nécessaire, car il faut alors deux personnes pour chaque «unité d'abattage». Le manque de personnes a pu être compensé par la sollicitation en urgence dans l'après-midi de personnel du groupement de défense sanitaire ⁸⁸, ce qui a porté l'effectif à 28 personnes.

Le 14 février, s'est déroulé le deuxième chantier d'abattage, par l'utilisation de la méthode associant l'utilisation de dispositif à tige perforante et injection d'euthanasique. Ce chantier a nécessité une augmentation du nombre de personnes. Ici encore, le personnel du groupement de défense sanitaire a été sollicité. Au total, 43 personnes ont été mobilisées.

Du point de vue matériel, ces deux chantiers d'abattage ont nécessité la mise à disposition de matériel provenant de l'administration (remorques Stork, pistolets d'abattage, matériel à usage unique).

Cet épisode de gestion d'un abattage total dans la région, le seul jusqu'à maintenant, s'est révélé riche d'enseignements pour les professionnels de la filière porcine et l'administration.

La profession s'est montrée capable de prendre collectivement des décisions et de s'y tenir. La grande majorité des interlocuteurs n'a pas remis en cause la décision prise.

«Il y a une autre règle importante, c'est que les décisions prises sont les bonnes. On ne passe pas son temps à discuter les décisions. On est tous solidaires de ces décisions. Dans ce cas précis, cela a été le cas. Ça, c'est un point important.» (le directeur de l'UGPVB)

L'ensemble des décisions relatives à la gestion de ce cas a été pris dans l'urgence. Toutefois, cela s'est fait de façon concertée entre les instances et organisations professionnelles de la filière, l'éleveur et l'administration aux niveaux départemental et régional. Ceci s'est révélé particulièrement important du fait de l'absence de prise en charge des frais d'abattage par l'État. ⁸⁹ Parallèlement, ces difficultés ont été levées du fait de la structuration importante de la profession porcine dans la région, de la proximité géographique des instances professionnelles de décision, le Comité Régional Porcin – CRP- et des organismes opérationnels – OS Porc Bretagne, FRGDS-, et du faible nombre de décideurs.

«Il y a eu une bonne complicité entre l'administration et les organisations professionnelles au niveau régional» (le président de l'OS Porc Bretagne)

Remarquons que la concertation s'est faite essentiellement au niveau régional. Au niveau de l'administration, l'échelon national paraît mis hors-jeu par la rapidité de concertation et de coordination des acteurs au plan régional. Ainsi, la note de service du 8 février 2017, qui a dû certainement être rédigée dans l'urgence, n'est pas suivie d'effet. Ses préconisations ne sont pas suivies, car la décision d'abattage est prise localement simultanément à sa parution.

86 Ces remorques permettent la mise à mort des animaux par l'utilisation de l'électricité à une cadence théorique de 300 porcs par heure.

87 Communément dénommé «matador» et utilisé dans les abattoirs de bovins.

88 Pour des raisons sanitaires, car ces personnes sont amenées à être en contact avec des élevages de bovins, ce qui minimise le risque de contagion à d'autres élevages porcins.

89 Comme cela est prévu pour les dangers sanitaires de première catégorie (cf. la partie sur la nouvelle organisation sanitaire).

Cela semble être également le cas au niveau des professionnels. Le niveau national nous semble avoir clairement été mis à l'écart des décisions par les instances régionales ou locales.

«La gestion de ces crises doit se faire au même niveau de gouvernance pour le professionnel que pour l'administratif. Dans ce cas, la DRAAF pour l'administration, le CRP pour la gouvernance professionnelle. La DRAAF rend des comptes à la DGAL. Nous mêmes, nous avons à échanger plus rapidement avec l'ANSP. En même temps, nous n'avons pas intérêt à aller trop vite dans le partage d'information avec le niveau national, non pas pour cacher des choses, mais parce qu'il faut faire attention à maîtriser la communication.»

(le directeur de l'UGPVB)

«Oui, parce qu'il y a quand même une règle d'or dans les crises sanitaires, c'est d'intervenir comme quand il y a le feu dans une maison. Il faut que les premiers intervenants agissent le plus rapidement possible. S'il y a besoin d'attendre que le niveau national ait toutes les informations pour prendre les décisions, il est déjà trop tard.»

(Le président de l'OS Porc Bretagne)

Sur le plan technique, cet épisode a montré des points d'amélioration. Alors que les acteurs locaux pensaient pouvoir s'appuyer sur les moyens matériels dont dispose l'État (les remorques Stork), le constat indique nettement que le niveau de préparation n'est pas celui prévu pour gérer un événement sanitaire d'importance, comme un foyer de peste porcine ou tout autre danger de première catégorie.

«Quand il s'est agi de mettre en œuvre techniquement l'abattage, nous nous sommes aperçus que nous n'étions pas prêts à avoir un gros sujet sanitaire en Bretagne»

(le président de la Cooperl)

Cependant, un an et demi après cet abattage total, force est de reconnaître que peu de choses ont été faites jusque là pour se doter de moyens suffisants et se préparer

«Il y a un point qui nous surprend. On a fait un beau debriefing sur l'abattage DEP. On s'était dit : «Là, ça va bouger». On avait suggéré qu'il y ait un audit – nous avons donné des noms d'entreprise - des outils et des propositions techniques sur ces solutions, avec des entreprises.

Nous avons écrit au Préfet et il nous a répondu : «Je vais faire le nécessaire pour que vous soyez membres du comité de pilotage de ces travaux au niveau de la DGAL». Nous, on a l'impression que sur ce dossier-là, c'est le vide. Enfin, franchement, j'espère que ce n'est qu'une impression.

On a le sentiment que les fonctionnaires ici sur le terrain sont motivés et que les gens là-haut, qui nous donnent des leçons sur ce qu'est la bonne gouvernance. Il y a des gens de terrain, des salariés des organismes de productions, des fonctionnaires de terrain, qui veulent faire, et puis rien.

Moi, je n'ai pas de nouvelles (il tape sur la table pour ponctuer son propos).

On a fait un debriefing, on a écrit récemment au préfet. Ils ne nous ont même pas invités, ils ne sont même pas venus en région... Le vide. Moi, c'est le vide ! Il n'y a pas d'autre mot !»

(le directeur de l'UGPVB)

Ainsi, la gestion du cas de DEP de février 2017 a montré des points positifs : une appropriation sur le terrain des principes de la gouvernance. Les décisions ont été prises de manière concertée, consensuelle, en prenant en compte la pluralité des acteurs de terrain (organisation de producteur, CRP, OS Porc Bretagne, administrations départementale et régionale, autres organisations telles que le GDS). Par contre, et cela a sans doute été favorisé par le fait qu'il s'agissait d'une maladie ne constituant pas un danger sanitaire de première catégorie, les décisions prises sont allées à l'encontre ou ont occulté l'échelon national, pour des raisons de rapidité de décision. Il y aurait sans doute à travailler sur la concertation et «l'alignement des cadres». Par exemple, la note de service du 8 février paraît être un alignement des cadres par le haut mais non suivie d'effet, car en décalage par rapport aux perceptions et aux nécessités de l'échelon régional.

Cet épisode est également un constat d'impréparation concernant la gestion d'un foyer en production porcine et plus particulièrement sur les méthodes adaptées de mise à mort en élevage de porcs. Tout indique qu'il ne faut plus compter sur les moyens dont s'est doté l'État il y a plus de 10 ans et qu'il soit nécessaire de se préparer en envisageant d'autres méthodes d'intervention, qui sont encore à développer à l'heure actuelle.

L'autre constat d'impréparation concerne également le niveau de formalisation de la gestion des maladies à plan d'urgence au sein de la filière. Bien que fonctionnelle, la concertation nous semble ici réalisée sans plan préalable, dans l'urgence. Comme l'indique le retour d'expérience réalisé par la DDPP du Finistère dans ses recommandations : *«les plans d'intervention sanitaire d'urgence (PISU) doivent intégrer de manière prioritaire les questions de co-gestion au niveau local avec les professionnels des décisions sanitaires»*.

Cette prise de conscience partagée entre les professionnels et l'administration du niveau d'impréparation mais restée sans suite, se trouve ravivée par la perspective d'une menace de la Peste Porcine africaine.

Un niveau de perception variable

Afin d'évaluer le niveau de perception du risque lié à cette maladie, il nous a semblé intéressant d'examiner les titres des thèmes traités dans les documents «Les Infos OS», qui sont une veille réglementaire et bibliographique sur les sujets sanitaires réalisées et diffusées par l'OS Porc Bretagne.

Ainsi, pour l'année 2017, la PPA fait l'objet d'un seul numéro. Pour 2018, ce thème constitue le sujet de 5 informations de janvier à mai. Nous voyons donc récemment une montée de la perception de l'existence d'un danger et du risque potentiel qui se traduit par la nécessité de communiquer sur le sujet.⁹⁰

Dans le même esprit, pour le président de l'OS Porc Bretagne, *«à l'égard du risque PPA [...] L'année est charnière en matière de prévention et de prise de conscience de l'ensemble des acteurs»*.⁹¹

Ce perception est également partagée par l'ensemble des interlocuteurs que nous avons pu rencontrer pour nos entretiens.

90 OS Porc Bretagne, compte-rendu de l'assemblée générale du 8/06/2018, p. 13 et 14.

91 Ibid, p. 18.

«Le risque est réel » (UGPVB)

«C'est une vraie menace» (ANSP)

«La situation est préoccupante» (INAPORC)

«La deuxième menace, (après la DEP) la plus importante, c'est quand même la PPA» (Cooperl)

«On a une vraie inquiétude sur la peste porcine, très clairement.» (FEDEV)

Cependant, il existe des différences de perception à certains niveaux de la filière. Par exemple, à l'amont de la filière, les adhérents ont une perception moins importante du danger lié à la peste porcine.

«Donc, ce que nous allons mettre en place, c'est l'information auprès de nos adhérents, pour les sensibiliser, parce que nous remarquons qu'ils sont assez peu sensibilisés et se sentent assez peu concernés. Ils ont l'impression que c'est un risque qui est lointain, dans les pays de l'Est, et qui n'est pas près d'arriver.» (le directeur du groupement de producteur Cooperl)

À l'autre extrémité de la filière, en aval, les responsables d'établissement d'abattage apparaissent également moins concernés par cette menace potentielle. Cela peut être dû, comme cela est indiqué par le CGAAER au sujet de l'INAPORC, au fait que ces acteurs de la filière sont naturellement plus focalisés vers les questions concurrentielles et de rentabilité économique. À l'appui de cette hypothèse, citons :

«C'est une inquiétude dans le sens où on se dit : est-ce qu'on est capables de prévoir les conséquences commerciales ?»

«Nous sommes très sensibles à ça, mais assez peu informés.» (des directeurs d'abattoirs)

Ainsi, la perception du danger peste porcine africaine semble nette au niveau des instances dirigeantes ou représentatives (interprofession, fédérations, organisations), en particulier si le sanitaire est leur activité principale. Elle apparaît par contre plus floue ou plus lointaine pour les acteurs plus opérationnels, comme les éleveurs et les abatteurs. Il reste par conséquent des travaux à mener pour sensibiliser ces acteurs.

Les chantiers de la prévention

Consciente des menaces portant sur elle, la filière a initié deux démarches axées sur la prévention portant essentiellement sur la biosécurité : d'une part, sur les stations de lavage, d'autre part, sur la biosécurité en élevage ainsi qu'une communication orientée vers les éleveurs.

Les stations de lavage sont un élément important de la biosécurité puisqu'elles permettent le lavage et la désinfection des moyens de transport des animaux et permettent de ainsi de prévenir la transmission des maladies. Leur bon état de fonctionnement est donc un point important de la prévention.

Un audit a été commandité par l'ANSP pour faire un bilan de la situation concernant les stations de lavage. Il a été mené par l'IFIP et a montré que les structures de lavage existent en nombre suffisant mais ne sont pas opérationnelles ou qu'il n'y a pas eu suffisamment de contrôles pour s'assurer qu'elles le sont suffisamment.

«les structures existent mais ne sont pas opérationnelles. Cela peut poser des conséquences importantes pour la filière» (le président de l'OS Porc Bretagne)

«Là où nous avons un problème, c'est sur les stations de lavage. Si nous avons une protection périphérique à faire, nous avons des stations dans un état catastrophique dans un cas sur deux.» (le vice-président de la Cooperl en charge des questions sanitaires)

Cependant, ceci est resté à l'état de constat et aucun plan d'action concret n'est actuellement en place. Ce dossier semble actuellement au point mort, mis à part la redondance de la reprise des constats de l'audit dans les différentes instances de la profession, dont la commission sanitaire de l'INAPORC.

«Ça fait deux ans que nous sommes sur les stations de lavage» «Il est temps qu'il y ait un plan d'action.» (le président et le vice-président de la Cooperl en charge des questions sanitaires)

L'autre chantier de la prévention porte sur la biosécurité en élevage et mêle communication orientée vers les éleveurs et co-construction réglementaire.

Prenant acte de la différence de perception du risque PPA chez les éleveurs-adhérents, les responsables des organisations de la filière ont mis en place des actions de communication essentiellement axées sur les moyens de prévention par l'application des règles de biosécurité.

Prenant la leçon de l'expérience de la filière volaille dans le sud-ouest face à l'IAHP, un plan de sensibilisation des éleveurs est mis en place.

«Tout ce que l'on met en place, actuellement, c'est comment sensibiliser.»
(le vice-président de la Cooperl en charge des questions sanitaires)

«Une autre mesure sur laquelle nous insistons dans le cadre de l'OS, c'est de faire en sorte que les éleveurs intègrent la biosécurité dans leur pratique quotidienne. On peut toujours prendre des mesures en haut de pyramide, mais si la base n'est pas impliquée, nous allons avoir des élevages plus réceptifs au virus.» (le président de l'OS Porc Bretagne)

L'autre instrument de préparation est l'outil réglementaire. L'idée de cette démarche est ici encore de ne pas reproduire les erreurs de la filière volaille lors des épisodes d'influenza aviaire en 2015-2016 et 2016-2017.

«La filière volaille a réussi à mettre en place les mesures de l'arrêté biosécurité parce qu'ils étaient dans le dur... Notre objectif, c'est de réussir à faire ça avant que l'on soit dans le dur»
(le vice-président de la Cooperl en charge des questions sanitaires)

Dans le cadre de notre mission, nous avons pu assister à la réunion de lancement des travaux dans l'objectif de préparer de futurs arrêtés ministériels portant sur la biosécurité dans les transports et la biosécurité en élevage. Cette réunion rassemblait des membres de l'administration, au niveau central, régional et départemental, ainsi que des personnes ressources et des représentants professionnels (OVS, OVVT, UGPVB). Partant du constat que le risque transport est plus important que le risque en élevage, l'objet était de poser les bases d'un futur travail de rédaction des arrêtés réglementant ces aspects. Pour autant, même s'il ne s'agissait que d'une réunion de préparation ou de lancement, nous avons pu être témoin d'une co-construction d'un instrument réglementaire destiné à la prévention des dangers sanitaires.

«On a besoin de vous pour élaborer une réglementation efficace.»
(un membre de l'administration aux représentants professionnels)

Ici encore, nous y voyons un «d'alignement des cadres» en amont, à la manière de ce qui est décrit par Snow de façon à faciliter l'application et l'efficacité des mesures prescrites dans ces futurs textes. Nous y voyons également une bonne illustration de la gouvernance en pratique. Cette construction conjointe «en marche», se faisant par le partenariat, le consensus et la participation. Les professionnels participants à cette réunion sont ici clairement des partenaires dans le processus de construction réglementaire. Il n'est plus question d'un alignement par le haut mais au contraire, d'une relation horizontale.

Nous voyons donc que les responsables de la filière porcine sont engagés dans un processus destiné à améliorer la prévention. Ce processus est cependant encore à ces prémices ⁹² et mise à la fois sur la communication et l'instrument réglementaire de façon à unifier les pratiques de terrain en matière de biosécurité. Sur ce dernier point, nous remarquons le rôle central joué par les services de l'État dans un registre en phase avec l'acceptation de la gouvernance retenue dans notre travail.

La filière au jeu des hypothèses

Force est de reconnaître que la filière porcine n'est pas encore dans un état de préparation, en particulier sur les aspects matériels, la mettant en situation de faire face à l'apparition d'un danger sanitaire susceptible de mettre en péril son économie.

92 La suite de la réunion sur le thème de la biosécurité doit se dérouler courant septembre 2018.

«Sommes nous suffisamment préparés ?»

«Oui, s'il y a une crise sanitaire demain, tout le monde est sur le pont.

Par contre, sur les aspects pratiques, (les équipements de lavage – désinfection), on n'est structurellement pas au point. Par contre, sur la capacité à agir, à décider et à mettre en mouvement le réseau, je pense que oui.» (le directeur de l'UGPVB)

Pour aller plus loin, nous avons voulu, lors de nos entretiens, placer les interlocuteurs dans des hypothèses ou des situations de façon à révéler, et parfois même co-construire, des solutions ou des bases de travail.

La première hypothèse porte sur la survenue éventuelle d'un cas de peste porcine africaine et sur le rôle éventuel des organisations professionnelles.

Pour INAPORC, une prise de contact s'établirait entre l'interprofession, la Mission des Urgences Sanitaires et l'ANSP. Ces trois organismes sont pour cette instance, l'équivalent d'une cellule de crise. L'INAPORC permettrait de traiter la globalité des aspects et de toucher tous les intervenants de la filière, dont le CRP et l'UGPVB pour la région Bretagne. L'ANSP est dédiée au sanitaire et au pilotage.

La façon de procéder d'INAPORC en cas de crise sanitaire consiste à prendre connaissance du cas de figure, de la situation, de le documenter le plus possible, de tenir un document au fil de l'eau des événements et d'harmoniser la transmission de l'information. Il s'agit surtout de déterminer la teneur de l'information et qui doit être informé ou non. Plus exactement, l'interprofession est préparée à fonctionner en cellule de crise.

«Au niveau régional, il y aurait, et c'est ce qui s'est déroulé dans l'ensemble – dans le foyer de DEP-, constitution d'une cellule de crise comprenant le président du CRP, le président de l'UGPVB, des représentants des organisations syndicales et de la chambre d'agriculture.

Remarquons que ce schéma n'a pas été appliqué dans le cas de DEP. Dans ce cas, une cellule de crise professionnelle a été créée pour prendre des décisions et des sous-cellules de crise opérationnelles.» (le directeur de l'UGPVB)

La maîtrise de l'information est l'objet de toutes les attentions des organisations nationales et régionales. À ces différents niveaux, il y a un souhait de maîtrise de la communication de façon à ne pas entraîner des actions non raisonnées ou une panique des opérateurs. Ainsi, à propos de la gestion de la communication dans le cas de DEP de février 2017 :

«En même temps, nous n'avons pas intérêt à aller trop vite dans le partage d'informations avec le niveau national, non pas pour cacher des choses, mais parce qu'il faut faire attention à maîtriser la communication» (le directeur de l'UGPVB)

En cas de maladie à plan d'urgence, l'ANSP apportera une expertise et un avis sur les questions sanitaires. Le positionnement de l'ANSP est technique.

«Globalement, nous, on se positionnera sur un avis sanitaire.» (une vétérinaire animatrice de l'ANSP)

Et si un abattage est envisagé, comment procéderait-on ?

Pour l'abattage dans le / les foyers

Compte tenu de l'expérience du cas de DEP, les professionnels pensent dans leur ensemble qu'ils ne sont pas prêts.

«Pour répondre à la question délicate de la préparation, sur la question matérielle, nous ne sommes pas prêts.» (l'un des responsables des questions sanitaires à l'INAPORC)

Ils sont plutôt en attente sur la définition des moyens de mise à mort. Par contre, certains acteurs se révèlent disposés à participer.

«Nous, ayant du personnel formé, on peut donner un coup de main, car c'est la rapidité qui compte. L'animal mort n'excrète plus.» (le président de la Cooperl)

L'abattage des animaux dans les Zones d'observation et de surveillance

Rappelons la problématique ici posée : il s'agit d'élevages à priori sains sur lesquels s'appliquent des mesures de restriction de mouvements d'animaux de façon à limiter la diffusion de la maladie. La question posée concerne le devenir des animaux parvenus à maturité et prêts à être abattus.

L'abattage pourrait se réaliser dans des abattoirs qui n'exportent pas, de petits abattoirs. Toutefois, les données manquent concernant les capacités de ces établissements à traiter.

«Cette étude reste à faire. Nous avons la liste de tous les abattoirs abattant du porc, soit environ 120 établissements. La capacité devrait être vérifiée par une enquête auprès des établissements. Il est possible de récolter cette information. C'est un travail qu'il faut faire.» (l'un des responsables des questions sanitaires à l'INAPORC)

Les responsables du leader français pensent également que l'implication des abattoirs n'exportant pas est envisageable, mais qu'il faudrait faire un audit sur les capacités d'abattage.

Certains professionnels sont bien entrés dans le jeu des hypothèses et des scénarios en discutant les différentes éventualités. Par exemple, dans le cas de l'abattage de ces animaux, les principales options qui sont apparues étaient :

- l'abattage sur place, ou dépeuplement, s'il y a la capacité matérielle de le faire ;

«Est-ce qu'il ne faut pas concentrer les efforts,..., sur l'euthanasie à la ferme ? Je pense qu'il y a moins de travail en s'organisant comme ça qu'en organisant des déplacements d'animaux. On prend beaucoup plus de risque et il y a autant de travail à faire.»

(le vice-président de la Cooperl en charge des questions sanitaires)

- l'abattage à proximité quel que soit le statut concernant l'exportation. Il convient de préciser que dans une zone géographique donnée, par exemple dans un rayon de 10 Km, tous les éleveurs ne sont pas adhérents du même groupement et n'envoient pas les animaux dans le

même abattoir, ce qui vient compliquer la situation en cas de définition d'une zone de restriction.

«Il faut que tout le monde s'engage ou que l'État impose par réquisition que les abattoirs abattent dans le rayon.»

(le président et le vice-président de la Cooperl en charge des questions sanitaires)

«Je pense que c'est le rôle de l'État (de l'imposer).»

(le vice-président de la Cooperl en charge des questions sanitaires)

La possibilité d'un accord interprofessionnel est envisagé, mais, selon les professionnels rencontrés, ce type d'accord prendrait beaucoup de temps, du fait de phénomène d'opposition de principe.

«Vous savez, Cooperl, c'est le leader, mais quand le leader dit blanc, l'autre moitié dit noir. Je pense qu'un projet, qu'une base minimale venant de l'administration serait beaucoup plus facile à travailler qu'une discussion entre nous»

«Je pense qu'il faut très très vite quelque chose de votre part (de l'administration) à proposer à INAPORC»

«Il faut donner des objectifs, un but à atteindre, quelque chose du style : «nous pensons que pour avoir un maximum d'efficacité, il faut appliquer telle mesure... Qu'est-ce que vous en pensez ? Là, le débat s'instaure, avec la possibilité pour la DGAL de légiférer s'il n'y a pas accord.» Si vous attendez un consensus de notre côté, on est morts.»

(le président de la Cooperl)

Dans leur ensemble, la première réaction des abatteurs de la filière rencontrés est de penser à maintenir le plus longtemps possible la capacité d'exportation, ce qui s'explique par la forte dépendance de la filière à l'exportation.

Ainsi, au jeu des hypothèses, malgré leur forte organisation, les différents acteurs de la filière porcine ne sont pas nécessairement en phase concernant la conduite à tenir en cas d'apparition de maladie à plan d'urgence.

Au cours de nos entretiens, notamment quand il était question des conséquences de la PPA sur la filière, les abatteurs rencontrés ont tout d'abord considéré les conséquences que cet événement aurait sur leur activité. Ainsi, chaque acteur consulté ayant un intérêt agit ou raisonne tout d'abord en fonction de son intérêt économique, de façon à l'optimiser.

Par ailleurs, à l'issue de nos entretiens, il apparaît qu'aucune structure n'a de plan de préparation bien défini, mais que les leaders d'opinion ou économiques sont prêts pour aborder le sujet. En effet, par le jeu des hypothèses, nous avons pu montrer leur intérêt pour le sujet.

Cependant, aucun d'entre eux ne veut se lancer en premier, du fait d'un milieu très concurrentiel économiquement. Enfin, ils apparaissent en attente d'un pilotage de l'action collective en la matière.

Conclusion

Le cadre d'analyse utilisé dans cette étude est celui de la gouvernance des questions sanitaires. Nous retenons ici le sens positif ou descriptif de la gouvernance comme un mode d'action publique utilisant la coordination, le partenariat, la concertation et le consensus. Elle se caractérise par un pluralisme institutionnel avec plusieurs instances de pouvoir et de décision. En outre, la limite entre les secteurs public et privé est plus floue, car la société civile et les acteurs privés participent à la décision et sont considérés comme des partenaires. Des formes de collaboration utilisant l'orientation, l'incitation, la participation et la concertation remplacent la contrainte. Enfin, la gouvernance se caractérise par un recours important aux réseaux et à la production de connaissances, en particulier quand elle est utilisée dans la gestion des risques incertains. L'option de la gouvernance peut être qualifiée de pragmatique, car elle opère par «une série d'ajustements face à des difficultés d'action et de coordination», ces ajustements finissant par faire système.⁹³

Dans ce sens, la notion de gouvernance s'oppose à celle plus classique de gouvernement, au sens wébérien, qui s'appuie sur la hiérarchie et l'action contraignante.

Toutefois, le recours à la gouvernance ne signifie pas la fin du rôle prééminent de l'État. Pour certains auteurs, elle donne à voir un État «débordé et dédifférencié» : débordé, car aux prises avec d'autres niveaux d'organisation et de décision, notamment local ; dédifférencié, car perdant une partie des caractéristiques définies par Weber pour adopter un fonctionnement proche de celui des entreprises. Ainsi, le nouveau management public par la gouvernance correspondrait plus à une fonction d'animateur par l'État d'un réseau de partenariats.⁹⁴

Cette étude nous a donné à voir une filière organisée, disposant de nombreuses structures, organismes et instances. Ces instances remplissent plusieurs rôles au niveau sanitaire. Il y a tout d'abord des organes de décision concernant la filière dans son ensemble : c'est le cas d'INAPORC au niveau national et du CRP au niveau régional. La profession dispose de structures d'animation et de coordination, tant au niveau national (l'ANSP) qu'au niveau régional (OVS Porc Bretagne). Elle dispose également de structures dispensant du conseil et de l'expertise technique (IFIP, ANSP). Enfin, elle a su se doter des moyens financiers (par l'AFSEP) et de la maîtrise des données permettant de faire face le cas échéant.

Cependant, ce qui frappe l'observateur, et ce qui vient en contrepoint de la pluralité apparente des acteurs, c'est la concentration qui caractérise ce secteur d'activité. En effet, elle se caractérise par une importante concentration économique, géographique et décisionnelle : concentration économique, car les acteurs économiques sont finalement assez peu nombreux, du fait d'une intégration marquée ; concentration géographique, car plus de 70 % de la production nationale porcine est située dans la région grand ouest ; enfin, concentration des pouvoirs, car nous avons vu qu'il est fréquent de retrouver les mêmes personnes à différents niveaux de décision. Cette concentration des décideurs vient néanmoins contrebalancer le schéma pluraliste qui apparaît en premier lieu. Cet aspect de la profession répond donc partiellement au schéma de la gouvernance que nous avons retenu mais est à même de faciliter la concertation et la prise de décision en situation d'urgence.

Toutefois, cette concentration à différents niveaux ne signifie pas nécessairement unicité de point de vue et de gestion. Ainsi, au niveau national, des différences de niveau d'appréciation et de

93 Pinson, p. 500.

94 Anthony Giddens, cité par J. Crowley, p. 56.

priorité entre l'amont et l'aval de la filière, déjà relevées dans le rapport du CGAAER, ont trouvé un écho lors des entretiens menés dans le cadre de cette étude. Les acteurs économiques les plus dépendants de l'exportation ont tendance à optimiser ou conserver le plus possible cette activité et sont probablement moins enclins à entrer rapidement dans une démarche collective en cas de danger pour la filière à la différence des acteurs de l'amont, plus à même de s'inscrire dans une action collective dans le prolongement du mouvement de la coopération agricole et de l'action syndicale. Cette différence d'appréciation et de positionnement au niveau national se double d'une forte prééminence des instances régionales en ce qui concerne les questions sanitaires. Le cas de DEP de 2017 en est un exemple frappant, puisqu'il donne à voir une décision régionale prenant l'avantage sur une décision nationale et la rendant ainsi caduque.

Alors que le schéma de la nouvelle organisation sanitaire a su montrer une bonne réactivité et efficacité dans cet épisode test, rendues possibles par une bonne collaboration entre secteurs public et privé au niveau local, c'est l'articulation entre les niveaux régional et national qui a été ici mis en défaut.

La profession porcine a su également tirer parti de la mise en place des nouvelles institutions de la nouvelle organisation sanitaire. Par exemple, la création de l'ASR a permis de résoudre un conflit entre l'OVS officiellement désigné, la FRGDS, et l'organisation à vocation sanitaire dans la filière porcine, avec l'appui de l'administration régionale, celle-ci composant ainsi avec une instruction nationale.

En ce qui concerne le niveau de perception d'un danger potentiel, celui-ci est assez élevé, précis et net pour la plupart des responsables de la filière. Il est apparaît plus diffus et lointain pour le monde de l'élevage et de l'abattage.

Dans l'ensemble, et surtout depuis la gestion du cas de DEP dans le Finistère qui a eu une fonction de révélateur, la majorité des interlocuteurs rencontrés pensent que la filière n'est pas prête collectivement.

Cependant, des travaux sont entrepris par la filière seule ou en association avec l'État, essentiellement axés sur la prévention. Il s'agit des démarches visant à améliorer la biosécurité en élevage et dans les moyens de transport associant l'État et les professionnels, dans un mode de fonctionnement s'apparentant à la gouvernance. En effet, nous voyons ici une profession productrice d'information (le bilan sur les stations de lavage), toutefois ces éléments, répétés à l'envi dans les différentes assemblées de la profession, peinent à se traduire concrètement en plan d'action. Par ailleurs, nous avons été témoin lors de cette étude d'un début de construction collective associant les différentes parties prenantes dans une démarche associant participation et concertation, d'une réponse de type réglementaire aux menaces potentielles sur les élevages porcins.

Concernant les différentes hypothèses envisagées dans le cadre de ce travail, nous remarquons que les acteurs les plus concernés par l'activité économique cherchent à maintenir le plus longtemps possible leurs intérêts, dont les avantages du maintien de l'exportation en cas de survenue de peste porcine. Ceci nous semble constituer un frein à l'action collective dans ce cas de figure.

Les interlocuteurs rencontrés ne considèrent pas que l'organisation pour faire face à un danger sanitaire soit de la seule responsabilité de l'État. Ils souhaitent être consultés, y compris sur des aspects pratiques, comme le choix d'une méthode de mise à mort à des fins de dépeuplement en élevage et sa mise en place.

À la lumière des éléments rassemblés pour cette étude, le schéma d'analyse proposé par les travaux sur la gouvernance - basé sur la pluralité des acteurs, le recours à l'orientation, la coordination, la

concertation et le consensus, une participation des acteurs privés rendant la frontière public-privé plus floue – nous apparaît en grande partie pertinent dans le cas de la nouvelle organisation sanitaire, en particulier pour la filière porcine. Les entretiens montrent clairement que les différentes parties prenantes se sont approprié un schéma de fonctionnement de type gouvernance : ils souhaitent notamment être consultés, impliqués, sur les questions importantes concernant les questions sanitaires de la filière.

Toutefois, certains acteurs rencontrés sont en attente d'une animation plus prégnante de la part de l'État, de façon à ce qu'il joue son rôle d'orientation et de coordination des politiques publiques en santé animale dans le cadre de la gouvernance instituée par la nouvelle organisation sanitaire. Ils considèrent que c'est là le rôle de l'État, car certains professionnels ont pleinement conscience des différences de perception et des dissensions existant dans la profession freinant la prise de décision à leur niveau. Les entretiens montrent que l'orientation et l'animation devraient être plus marquées dans le domaine de la préparation, par exemple dans le choix des méthodes de dépeuplement en élevage ainsi que sur la question des abattages autour des foyers. Par conséquent, sur ce point, nous pouvons considérer que le schéma de la gouvernance, qui met en scène un État animateur, s'applique de façon incomplète dans le cadre de notre étude.

Enfin, du côté des entreprises, du chemin reste à faire, car aucun interlocuteur n'a mentionné d'outil de préparation tel qu'un plan de maintien de l'activité. Une des possibilités pourrait être de rendre obligatoire l'utilisation de normes non législatives – par exemple les normes ISO - selon le principe de l'obligation de résultat, ce qui laisserait aux entreprises du secteur le choix des outils pour parvenir à ce but.

Bibliographie

Jerolmack, C., 2013. Who's worried about turkeys? How 'organisational silos' impede zoonotic disease surveillance. *Sociology of Health & Illness*. Special Issue: Pandemics and Emerging Infectious Diseases: the Sociological Agenda 35, 200-212.

Robert Joumard. Le concept de gouvernance. LTE 0910. rapport de recherche. 2009, pp.52. <hal-00489237>

Patrick Le Galès, in dictionnaire des politiques publiques, 4^e édition, entrée «Gouvernance».

Gilles Pinson, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État », *L'Année sociologique* 2015/2 (Vol. 65), p. 483-516.

Figuié Muriel, «L'action collective face au défi des zoonoses émergentes» in Morand Serge, Figuié Muriel, Émergence de maladies infectieuses, Risques et enjeux de société, éditions Quæ, 2016.

Figuié Muriel (2014) Towards a global governance of risks: international health organisations and the surveillance of emerging infectious diseases, *Journal of Risk Research*, 17:4, 469-483, DOI: [10.1080/13669877.2012.761277](https://doi.org/10.1080/13669877.2012.761277)

John Crowley, « Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité », *Critique internationale* 2003/4 (no 21), p. 52-61. DOI 10.3917/cii.021.0052

Sources

Plaquette 2018 de l'AFSEP.

Statuts de l'ASR de Bretagne, avril 2017.

Dossier de demande de reconnaissance de l'ASR Bretagne, 26/09/2017.

OS Porc Bretagne (2018). Compte rendu de l'assemblée générale du 8 juin 2018.

Rapport CGAAER n° 16054-2-1 : «INAPORC : L'interprofession de la filière porcine», février 2017.

Rapport CGAAER n° 16116 : «De l'organisation à la gouvernance en santé animale et végétale – Évaluation du dispositif sanitaire français», décembre 2017.

Point de situation sur la peste porcine africaine, Fédération Nationale des Chasseurs, 6 mars 2018.

Jacky LABORIEUX, «Appui à la phase préparatoire de travail sur le schéma régional de maîtrise des dangers sanitaires (SRMDS) dans les domaines animal et végétal, Mémoire pour l'obtention du Certificat d'Études Approfondies Vétérinaires en Santé Publique Vétérinaire, 2015.

Les états généraux du sanitaire, Ministère de l'Agriculture, communiqué de presse du 19 janvier 2010, Alim'Agri.

DGAL (2017). Retour d'expérience sur l'abattage pour diarrhée épidémique porcine (DEP), février 2017, DDPP du Finistère.

Sites internet

ANSP

<http://www.net1901.org/association/ASSOCIATION-NATIONALE-SANITAIRE-PORCINE-A.N.S.P.,1081400.html> [consulté le 17/05/2018]

BDPorc

<http://www.bdporc.com/default/pageInstitution.jsp> [consulté le 28/06/2018]

CRP

<http://www.leporcenbretagne.com/qui-sommes-nous.html> [consulté le 18/05/2018]

FREDON France. Interview : FREDON France et GDS France créent l'AFSE.

<http://www.fredons-fgdons.fr/spip.php?article102> [consulté le 23/07/2018]

IFIP

<https://ifip.asso.fr> [consulté le 17/05/2018]

INAPORC

<http://www.leporc.com/decouvrir/inaporc.html> [consulté le 24/07/2018]

ISO «Continuité des activités - ISO 22301 quand tout va très mal»

<https://www.iso.org/fr/news/2012/06/Ref1602.html> [consulté de 01/08/2018]

Lobbyfacts.eu, sur Breizh Europe :

<https://lobbyfacts.eu/representative/39ac42c75c2d450e9d6653c88bc598f5/breiz-europe>
[consulté le 26/07/2018]

OS Porc Bretagne

<https://www.epiporc.com/> [consulté le 26/07/2018]

Plan de continuité

https://fr.wikipedia.org/wiki/Plan_de_continuit%C3%A9 [consulté le 01/08/2018]

Plan ORSEC

<https://www.gouvernement.fr/risques/dispositif-orsec> [consulté le 01/08/2018]

Plateforme ESA

<https://www.plateforme-esa.fr/article/peste-porcine-africaine-en-europe-point-de-situation-au-26-juillet-2018> [consulté le 25/08/2018]

Réussir Santé animale

<http://sante-animale.reussir.fr/actualites/nouvelle-gouvernance-sanitaire-en-bretagne:VKWNLJFP.html> [consulté le 18/05/2018]

UGPVB

<http://www.ugpvb.fr/article/liens-utiles> [consulté le 18/05/2018]

Union européenne, registre de transparence

<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=44968076843-33> [consulté le 26/07/2018]

Liste des personnes rencontrées

La responsable des questions sanitaires à la FEVEV

Le vétérinaire représentant de la commission porcine de la SNGTV

Le responsable des questions sanitaires à INAPORC

Le directeur des abattoirs de porcs du groupe SVA

Le directeur de l'abattoir de porcs Loudéac Viande, Groupe Jean Floc'h

La responsable qualité de l'abattoir Loudéac Viande

Le directeur de l'UGPVB

Le président de l'OS Porc Bretagne

Une vétérinaire responsable des questions sanitaires à l'IFIP et animatrice de l'ANSP

Un membre de l'administration régionale du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

Le président de la Cooperl

Le vice-président de la Cooperl en charge des questions sanitaires

Le directeur du groupement de producteurs Cooperl

La responsable qualité de la Cooperl

Un vétérinaire en lien avec l'organisation de producteurs de la Cooperl