



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)

**Une appropriation délicate des outils de la Nouvelle Gouvernance Sanitaire :
L'exemple du Conseil Régional d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale
et Végétale (CROPSAV) dans la région Hauts de France**

Stage réalisé du 18 avril au 28 juillet 2017 au Service Régional de l'Alimentation (SRAL) de la
Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) de la région
Hauts de France

Mémoire sous la direction de Sébastien GARDON, chargé de mission à l'ENSV

Blandine IVART
Inspecteur Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire
2016/2017



Institut d'Etudes Politiques de Lyon
VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

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

**Une appropriation délicate des outils de la Nouvelle Gouvernance Sanitaire :
L'exemple du Conseil Régional d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale
et Végétale (CROPSAV) dans la région Hauts de France**

Stage réalisé du 18 avril au 28 juillet 2017 au Service Régional de l'Alimentation (SRAL) de la
Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) de la région
Hauts de France

Mémoire sous la direction de Sébastien GARDON, chargé de mission à l'ENSV

Blandine IVART
Inspecteur Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire
2016/2017

Sommaire

SOMMAIRE	1
REMERCIEMENTS	3
LISTE SIGLES ET ACRONYMES.....	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE 1 : LE CROPSAV, UN INSTRUMENT DE DEMOCRATISATION DE LA DECISION PUBLIQUE..	17
1. PENSER LE CROPSAV COMME UN INSTRUMENT D’ACTION PUBLIQUE	17
2. LE CROPSAV OU LA CONSTRUCTION DE L’ACTION COLLECTIVE	21
3. LA REMISE EN QUESTION DU CROPSAV EN TANT QU’INSTRUMENT DE DEFINITION DES POLITIQUES SANITAIRES	
28	
CHAPITRE 2 : LE CROPSAV, OU LE RETOUR DU GOUVERNEMENT PAR COMMISSION	33
1. LE CROPSAV, UNE COMMISSION REGIONALE DU SANITAIRE ?.....	33
2. LE CROPSAV OU L’EMERGENCE D’UN ACTEUR SANITAIRE COLLECTIF	37
3. LE CROPSAV COMME SOURCE OU ENJEU DE POUVOIR.....	41
CHAPITRE 3 : LE CROPSAV DES HAUTS DE FRANCE : UNE INSTITUTIONNALISATION SOUS	
CONTRAINTES	49
1. UNE INSTANCE DE CONCERTATION LEGITIME MAIS QUI PEINE A S’INSCRIRE DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL	
LOCAL49	
2. LA PLURALITE D’ACTEURS : FACTEURS D’OPPORTUNITES ET DE FREINS	57
3. LA NECESSAIRE APPROPRIATION DU CROPSAV PAR LES ACTEURS : FACTEURS DE RESISTANCE ET	
RECOMMANDATIONS.	62
CONCLUSION	71
SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS	75
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	79
SOURCES	83
ANNEXES.....	87
TABLE DES FIGURES ET TABLEAUX	93
TABLE DES MATIERES	94

Remerciements

Lorsque la précédente cheffe du Service Régional de l'Alimentation (SRAL) de la DRAAF Hauts de France m'a proposé le sujet de la nouvelle gouvernance sanitaire dans la région, j'y ai tout de suite vu une opportunité de mieux connaître le contexte agricole et les acteurs du sanitaire dans une région qui me tient à cœur, étant originaire du Pas-De-Calais. Nous avons toutefois été amenés à repenser le sujet et à le borner au CROPSAV, afin de prendre en compte les différents travaux passés et en cours sur la nouvelle gouvernance sanitaire.

Ce travail n'aurait pu aboutir sans l'aide précieuse de Samuel Caron, chef du SRAL, de Cathy Dufour, chef du pôle coordination, et d'Emilie Hennebois, adjointe au chef du SRAL. Nos nombreux échanges m'ont permis de définir clairement le périmètre de l'étude et de maintenir le cap pour répondre à la problématique fixée.

Je tiens également à remercier mon directeur de mémoire, Sébastien Gardon, chargé de mission à l'ENSV, pour le temps passé et les nombreux encouragements lors de la rédaction de ce mémoire.

J'adresse tous mes remerciements aux personnes ayant répondu favorablement à la demande d'entretien. Ces personnes n'ont pas hésité à bousculer leurs emplois du temps chargés pour m'offrir des échanges riches et variés.

Je remercie vivement l'équipe enseignante de l'ENSV. Au-delà de l'appui organisationnel autour de ce stage, leur gentillesse, leur disponibilité et leurs encouragements m'ont permis de mener à bien ce travail dans un contexte serein.

Enfin, je ne pourrais finir ces remerciements sans évoquer l'équipe du SRAL de la DRAAF Hauts de France, qui m'a réservé un accueil chaleureux et m'a offert un cadre de travail optimal pour mener à bien la mission.

Liste sigles et acronymes

ASR	Association Sanitaire Régionale
BVD	Diarrhée Virale Bovine
CEAV	Certificat d'Etudes Approfondies Vétérinaires
CGAAER	Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CNLR	Commission Nationale des Rapports Locatifs
CNOPSAV	Conseil Nationale d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale et Végétale
CR	Coordination Rurale
CROPSAV	Conseil Régional d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale et Végétale
DDPP	Direction Départementale de la Protection des Populations
DGAL	Direction Générale de l'Alimentation
DRAAF	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
EGS	Etats Généraux du Sanitaire
ENSV	Ecole Nationale des Services Vétérinaires
FDC	Fédération Départementale des Chasseurs
FDSEA	Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
FRC	Fédération Régionale des Chasseurs
FREDON	Fédération Régionale de Défense contre les Organismes Nuisibles
FRGDS	Fédération Régionale des Groupements de Défense Sanitaire
FRGTV	Fédération Régionale des Groupements Techniques Vétérinaires
GDS	Groupement de Défense Sanitaire
GTV	Groupement Technique Vétérinaire
IBR	Rhinotrachéite Bovine Infectieuse
JA	Jeunes Agriculteurs
LDA	Laboratoire Départemental d'Analyse
MAA	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
NPDC	Nord-Pas-De-Calais
ONCFS	Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage
OVS	Organisme à Vocation Sanitaire
OVVT	Organisme Vétérinaire à Vocation Technique
PCV	Programme Collectif Volontaire
SDQPV	Sous-Direction de la Qualité et de la Protection des Végétaux
SDSPA	Sous-Direction de la Santé et de la Protection Animale
SRAL	Service Régional de l'Alimentation
SRMDS	Schéma Régional de Maîtrise des Dangers Sanitaires

Introduction

Face à l'évolution de la situation dans le domaine sanitaire (mondialisation des échanges, diversification des acteurs...), l'Etat a souhaité améliorer la performance des systèmes de gestion des santés animale et végétale au service de la santé publique et de la compétitivité de l'agriculture française. Il a pour cela cherché à développer les partenariats en clarifiant les missions, les compétences et les responsabilités des différents acteurs, dans le but de coordonner et mutualiser les actions de prévention et de surveillance dans le domaine sanitaire. C'est dans ce contexte, qu'est né le Conseil Régional d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale et végétale (CROPSAV), instance consultative réunissant l'ensemble des acteurs du sanitaire à l'échelon régional. Dans les Hauts de France, cette instance, résultant de la fusion des CROPSAV Nord-Pas-De-Calais et Picardie, doit être installée au cours du second semestre 2017, dans une nouvelle région devenue un géant de l'agriculture.

Présentation du contexte

Une région authentique, mêlant nature, culture et traditions

La région Hauts de France résulte de la fusion le 1^{er} janvier 2016 des anciennes régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie, en réponse aux récentes réformes territoriales (Loi du 16 janvier 2015 sur la fusion des régions). Ce regroupement place la nouvelle région en huitième position pour sa superficie et en troisième position pour son nombre d'habitants. Elle compte 5 départements : l'Aisne, le Nord, l'Oise, le Pas-de-Calais et la Somme. Elle bénéficie d'un patrimoine culturel, gastronomique ou encore naturel, riche et varié, marqué par son histoire.

Au-delà d'un patrimoine industriel historique, la nouvelle région offre un littoral exceptionnel, aux paysages diversifiés, de plus de 190 km, composé de la côte d'Opale et de la côte Picarde. Ce littoral, avec ses caps classés (Cap Gris-Nez, Cap Blanc Nez), sa baie de Somme inscrite au patrimoine mondial de l'Unesco ou encore ses kilomètres de sable fin, offre un potentiel touristique important à la région. Elle est également le deuxième ensemble portuaire de France.

La région Hauts de France consacre plus de deux tiers de son territoire à l'agriculture¹. Elle dispose de solides atouts en matière de productions végétales, qu'il s'agisse de la production de blé tendre, de pommes de terre, de betteraves, d'endives ou encore de légumes pour la transformation. L'élevage quant à lui est moins prépondérant, mais une exploitation agricole sur deux élève des animaux et la région Hauts de France occupe la quatrième ou cinquième place pour le lait, les œufs, les poulets de chair, le lapin ou le porc². La place de la filière lait

¹ Agreste Nord-Pas-de-Calais Picardie, Etudes et analyses, n°4, mai 2016

² Site du Conseil régional, hautsdefrance.fr/agriculture/, consulté le 27/04/17

est prédominante en région Hauts de France³, avec 1 exploitation agricole sur 5 produisant du lait. Le lait représente la moitié du chiffre d'affaires du secteur animal.

Au total, l'agriculture et ses filières emploient plus de 130 000 personnes et on compte environ 26 000 exploitations agricoles sur le territoire. La grande région dispose d'atouts uniques en matière de débouchés, avec 80 millions de consommateurs dans un rayon de 300 km, une façade maritime ouverte sur deux mers et des infrastructures de transport de qualité⁴.

Des problématiques sanitaires variées⁵

En matière de maladies des cultures, de ravageurs ou encore de santé animale, de multiples dangers sanitaires peuvent survenir dans la région.

Dans le domaine végétal, nous pouvons notamment évoquer le mildiou de la pomme de terre. Cette maladie redoutable est provoquée par le champignon *Phytophthora infestans* et affecte la productivité des exploitations. Un arrêté de lutte obligatoire est pris dans les départements du Nord et du Pas de Calais. Il rend obligatoire la destruction de la végétation sur les tas de déchets pour prévenir l'apparition du champignon. La productivité des champs de pommes de terre est également atteinte par la présence de différentes variétés de nématodes.

Dans le domaine de la santé animale, si la région est relativement épargnée (seuls quelques foyers ponctuels isolés) par les problématiques actuelles de fièvre catarrhale ovine ou d'Influenza aviaire hautement pathogène, des maladies telles que la rhinotrachéite bovine (IBR) ou la diarrhée virale des bovins (BVD) font l'objet de l'attention des éleveurs.

En matière de ravageurs, un réseau de surveillance contre les campagnols nuisibles des cultures est en place, essentiellement en Picardie⁶. La Fédération Régionale de Défense contre les Organismes Nuisibles (FREDON) de Picardie a notamment élaboré, en concertation avec les différents acteurs locaux⁷, le plan d'action régional de lutte, formalisant les modalités de surveillance et de lutte, sur les départements de l'Aisne, de l'Oise et de la Somme. Dans le Nord Pas-de-Calais, l'attention est portée sur le rat musqué, qui détruit les cultures et infrastructures (berges, digues...) et peut transmettre la leptospirose, maladie zoonotique pouvant affecter l'homme et les animaux.

Ces dangers sanitaires ne représentent qu'une partie des principales problématiques auxquelles ont à faire face les acteurs du sanitaire⁸. La gestion des maladies végétales et

³ Plaquette de l'institut de l'élevage, « Zoom sur la filière lait en région Hauts de France », http://idele.fr/fileadmin/medias/Documents/Zoom_sur_la_filiere_bovin_lait_en_Hauts-de-France.pdf, consulté le 23/05/2017.

⁴ Site du Conseil régional, hautsdefrance.fr/agriculture/, consulté le 27/04/17.

⁵ Données recueillies lors d'entretiens avec les différents acteurs et les agents de la DRAAF.

⁶ Bulletin de santé du végétal, grandes cultures Hauts de France, n°10, 25/04/17, page11.

⁷ Ces différents acteurs comprennent la DRAAF (SRAL), la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS) des Hauts de France, la Chambre d'Agriculture régionale et la Fédération Régionale des Chasseurs (FRC).

⁸ Mémoire de stage pour l'obtention du certificat d'études vétérinaires approfondies en santé publique vétérinaire, relatif à l'installation du CROPSAV plénier pour la région Hauts de France, réalisé par Blandine Ivart.

animales dans la région repose sur l'ensemble des acteurs concernés, fédérés au sein de la nouvelle gouvernance sanitaire.

La mise en place de la nouvelle gouvernance sanitaire à l'échelle de la région Hauts de France : focus sur le CROPSAV.

La France dispose d'une organisation sanitaire performante, qui a permis de lutter efficacement contre les grandes maladies animales et végétales, comme la leucose, la brucellose ou encore l'anthrax⁹. Cette efficacité a longtemps reposée sur un trépied sanitaire, constitué des vétérinaires sanitaires, des professionnels et de l'administration, permettant à l'Etat de gérer les politiques de santé publique vétérinaire avec une administration de taille relativement faible. Toutefois, face à la mondialisation des échanges, aux changements climatiques et à l'apparition régulière sur le territoire de maladies ou de ravageurs exotiques, il a été nécessaire de lancer courant 2010 les Etats Généraux du Sanitaire (EGS), vaste débat sur la politique sanitaire dans les domaines animal et végétal à l'échelle nationale, réunissant toutes les parties prenantes¹⁰.

Ces EGS ont abouti à différentes actions¹¹, et notamment :

- La priorisation des maladies en fonction de leur intérêt public, collectif ou privé ;
- La mise en place d'une plateforme d'épidémiosurveillance et de partage de l'information ;
- La fédération au sein d'instances régionales des organisations dédiées aux questions sanitaires ;
- La création d'un fond de mutualisation permettant de faire face aux pertes liées aux aléas sanitaires ;
- La rénovation de la mission des vétérinaires sanitaires.

Notre étude portera essentiellement sur le 3^{ème} point évoqué, à savoir la fédération au sein d'instances régionales des organisations dédiées aux questions sanitaires, et plus particulièrement la mise en place d'un véritable « parlement du sanitaire » à l'échelon régional, à travers le Conseil Régional d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale et Végétale (CROPSAV).

De nombreux travaux ont précédemment été réalisés par des étudiants de L'École Nationale des Services Vétérinaires (ENSV, VetAgro-sup, Lyon) sur le sujet de la nouvelle gouvernance sanitaire, explorant des pistes tel que la communication en contexte de réforme¹² ou la mise

⁹ Ollivier B., « The end of the French Model for Animal Health ? A Sociological Analysis of the Bluetongue Vaccination Campaign (2007-2009), *Sociologia Ruralis*, 53 (4), 2013, pp. 496-514.

¹⁰ Vétérinaires, agriculteurs, scientifiques, services de l'Etat, instituts techniques, établissements d'enseignement.

¹¹ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA), Direction Générale de l'Alimentation (DGAL), Les états généraux du sanitaire, dossier des participants, « Une politique de sécurité sanitaire rénovée pour l'agriculture française en 40 actions », janvier-septembre 2010.

¹² Bitan-Crespi E., Ginhoux M., Grandcollot-Chabot M., Lefebvre G., Mougnot A-F., Poirrier J-Y. et Varobieff L., « Communiquer dans un contexte de réforme : L'exemple de la Nouvelle Gouvernance Sanitaire en région Nord-Pas-De-Calais, GEPP, ENSV SCIENCES PO LYON, 2016, 78 p.

en place du Schéma Régional de Maîtrise des Dangers Sanitaires¹³. En outre, une mission du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) sur l'évaluation de l'organisation sanitaire en santé animale et végétale étant actuellement en cours, nous avons choisi ici de focaliser notre étude sur le CROPSAV afin de prolonger les approches proposées par ces différents travaux.

La figure 1 décrit brièvement l'organisation de la nouvelle gouvernance en région Hauts de France à l'heure actuelle. Le CROPSAV est le pendant régional du Comité National d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale et Végétale (CNOPSAV), installé en décembre 2012 et dont la consultation est obligatoire sur certains projets comme l'inscription de dangers sanitaires sur la liste de catégorie 2.

¹³ Chaussepied M., « l'élaboration du SRMDS en région Bourgogne ou les acteurs du sanitaire en situation d'incertitude », Mémoire Master PAGERS, ENSV SCIENCES PO LYON, 2015, 81 p.

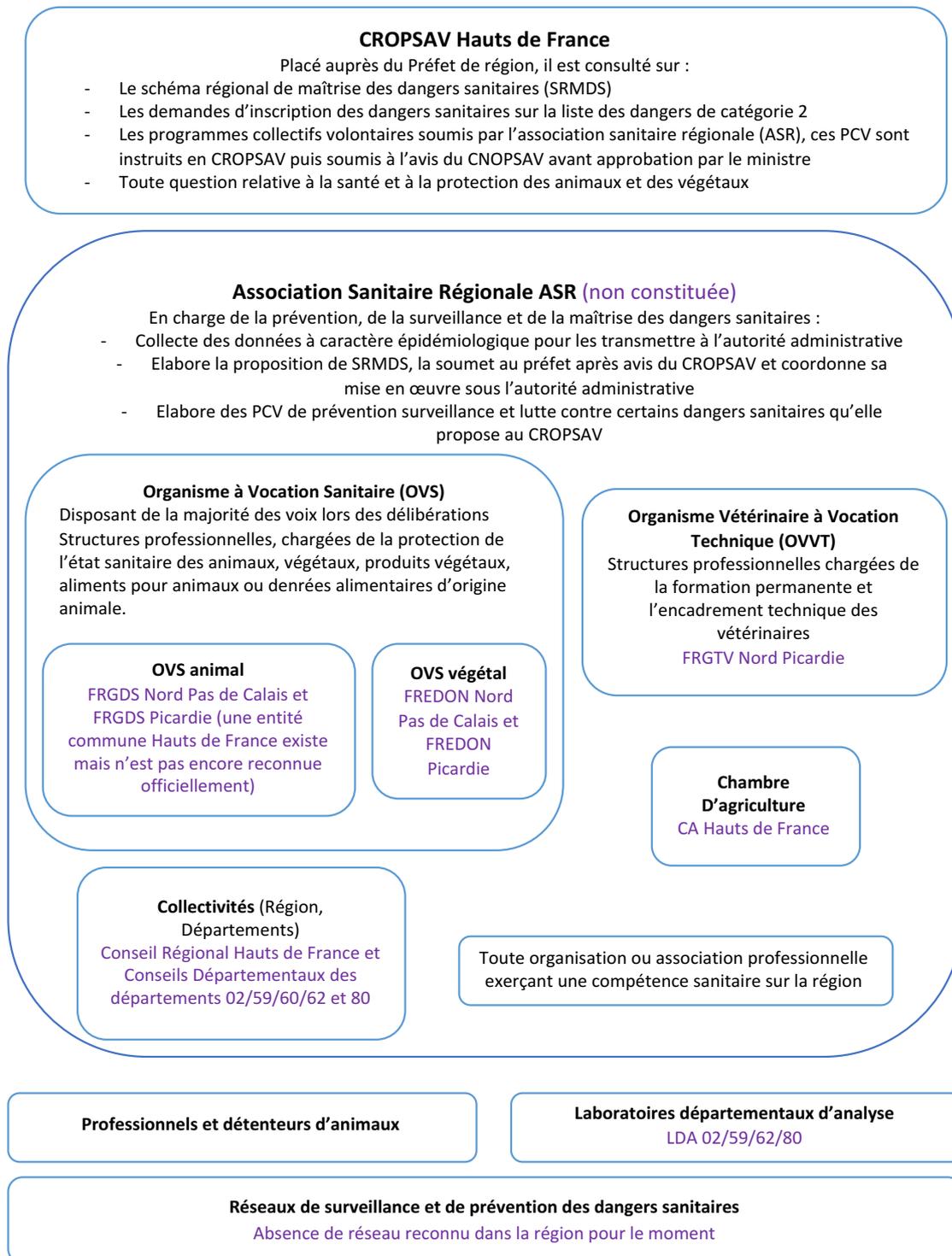


Figure 1 : Organisation de la gouvernance sanitaire dans la région Hauts de France

Conformément à l'instruction 2013-8053 du 14 mars 2013 du ministère de l'agriculture, des CROPSAV pléniers ont été installés en 2013 dans les régions Nord Pas-de-Calais (NPDC) et Picardie. La frise présentée à la figure 2 reprend la chronologie de mise en place de ces CROPSAV.

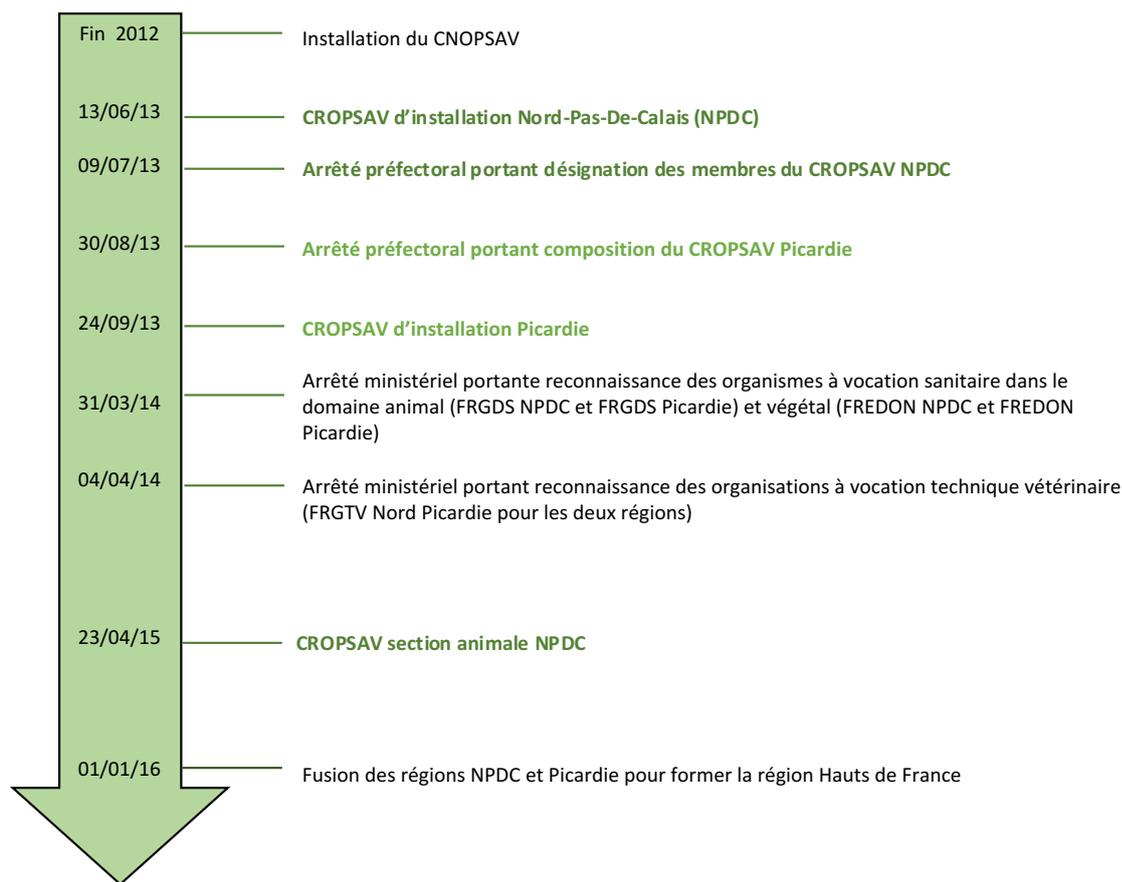


Figure 2 : Chronologie de la mise en place des CROPSAV en Nord-Pas-De-Calais et Picardie

Les CROPSAV d'installation ont permis aux différents acteurs de se rencontrer et à l'Administration de présenter brièvement la nouvelle gouvernance sanitaire et de proposer un règlement intérieur pour les CROPSAV de chacune des régions.

Ces CROPSAV pléniers ont vocation à traiter de sujets structurants d'importance majeure, en lien avec l'orientation à donner à la politique sanitaire animale et végétale régionale. Les sujets techniques sont quant à eux évoqués lors des sections spécialisées du CROPSAV. Le Nord Pas-De-Calais a en ce sens organisé un CROPSAV section animale courant avril 2015.

De nombreuses réunions du CNOPSAV (instance nationale) ont eu lieu, à la fois dans sa forme plénière mais également en sections spécialisées¹⁴. En région, si le CROPSAV est régulièrement réuni dans certaines, par exemple dans l'ancienne région Midi-Pyrénées, où plusieurs CROPSAV ont d'ores et déjà eu lieu notamment dans la section végétale¹⁵, il n'en est pas de même pour la totalité des régions françaises. La quasi-absence de rassemblement de cette instance depuis son installation en 2013 laisse à penser que les anciennes régions

¹⁴ Site du MAA, <http://agriculture.gouv.fr/cnopsav-compte-rendus-presentations-et-calendrier>, consulté le 23/05/17.

¹⁵ Site de la DRAAF Occitanie, <http://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/Reunions-CROPSAV-LR-et-MP>, consulté le 23/05/17.

Nord Pas-De-Calais et Picardie n'ont pas réussi à s'approprier cet outil de la nouvelle gouvernance.

Aujourd'hui, La réforme territoriale et la fusion des régions, qui a été mise en place en janvier 2016, nécessite une adaptation de l'organisation du réseau sanitaire à l'échelle de la nouvelle région Hauts de France. Un prochain CROPSAV d'installation sera ainsi mis en place au second 2017.

Problématique

La présentation du contexte nous a permis de mieux cerner le territoire d'étude, et notamment l'importance du secteur agricole dans la région considérée, nécessitant de maîtriser les dangers sanitaires pour assurer la pérennité et la performance de l'agriculture dans la région.

L'installation du nouveau CROPSAV Hauts de France viendra sceller les travaux d'adaptation de l'organisation sanitaire à l'échelle de la nouvelle région.

A travers l'organisation de ce futur CROPSAV, ce travail a pour objectif de mieux connaître les différents acteurs de la nouvelle gouvernance sanitaire dans la région Hauts de France et d'appréhender les dynamiques existantes entre ces acteurs. Il vise à percevoir sous un angle sociologique et politique, les enjeux pouvant intervenir dans la mise en œuvre et le succès de cette instance de concertation que représente le CROPSAV.

Comment une nouvelle instance de concertation comme le CROPSAV s'insère-t-elle dans un schéma sanitaire en place depuis de nombreuses années ?

Nous nous focaliserons dans cette étude sur différentes questions :

- Comment les acteurs perçoivent aujourd'hui ce parlement régional du sanitaire représenté par le CROPSAV, et notamment le rapprochement opéré entre les domaines animal et végétal ?
- Comment le CROPSAV permet-il de fédérer les acteurs et vise à définir une stratégie sanitaire régionale ?
- Comment ce CROPSAV s'insère-t-il dans l'organisation sanitaire en place et s'articule-t-il avec d'autres instances déjà en place ?
- Comment s'organise le jeu des acteurs au sein du CROPSAV ? Comment les aspects politiques et techniques cohabitent-ils au sein de cette instance ?

Ainsi, en appuyant notre réflexion sur un rapport annexe¹⁶ relatif à l'organisation du futur CROPSAV plénier de la région Hauts de France, nous aborderons les difficultés relatives au remodelage d'un système sanitaire existant depuis plusieurs années au travers des notions

¹⁶ Cf. Mémoire de stage pour l'obtention du certificat d'études vétérinaires approfondies en santé publique vétérinaire (CEAV), « Appui à l'organisation du CROPSAV d'installation dans la région Hauts de France », réalisé par Blandine Ivart, 2017.

de résistance au changement¹⁷ et de gouvernement par commission¹⁸. Nous reviendrons sur une question centrale dans les réflexions actuelles sur la politique : comment « produit-on » de l'ordre public dans des sociétés de plus en plus complexes, de plus en plus fragmentées et de plus en plus ouvertes sur l'extérieur¹⁹ ? Nous nous interrogerons enfin sur les intérêts et enjeux à définir l'échelon régional au cœur du pilotage de la nouvelle gouvernance. Comme l'évoque Pierre Muller²⁰, si les processus de changement d'échelle peuvent ouvrir des espaces de jeu, ils s'imposent aussi aux acteurs comme une contrainte, dans la mesure où ils correspondent à une modification de la règle du jeu.

Cadre de travail et méthodologie

Le stage ayant donné lieu à cette étude a été réalisé au SRAL de la DRAAF Hauts de France, sur le site de Lille. L'étude portera ainsi sur la nouvelle région Hauts de France, comprenant les départements de la Somme, de l'Oise, de l'Aisne, du Nord et du Pas-de-Calais.

Une première partie du travail a consisté à s'imprégner des caractéristiques du territoire et à définir les problématiques sanitaires principales auxquelles peuvent être confrontés les professionnels.

Ensuite, nous avons dressé un état des lieux de l'organisation sanitaire actuelle et repris l'historique des précédents CROPSAV réalisés. Cet historique nous a permis, entre autres, de repérer les principaux acteurs du sanitaire dans la région.

Des entretiens ont été réalisés sur une période d'un mois et demi. Nous avons souhaité rencontrer une variété large des acteurs conviés au CROPSAV. L'annexe 1 présente la cartographie des participants potentiels du CROPSAV, reprenant des acteurs publics et privés. Toutefois, les contraintes de disponibilités et de temps restreint pour l'étude ne nous ont pas permis de réaliser autant d'entretiens que nous le souhaitions. Une liste d'acteurs prioritaires a donc été définie, elle est présentée en annexe 2. Dans un précédent rapport²¹ relatif à la nouvelle gouvernance sanitaire en région Hauts de France, axé sur la communication en contexte de réforme, deux tiers des interrogés étaient issus de l'administration. Nous avons donc choisi de focaliser notre étude cette fois sur les acteurs hors administration.

L'objectif étant de saisir la perception par les participants de la nouvelle gouvernance et du CROPSAV, notre choix s'est porté sur des entretiens semi-directifs. L'entretien semi-directif constitue une expérience humaine singulière parfois déstabilisante, mais de manière

¹⁷ R. SOPARNOT, « Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus », *Recherches en sciences de gestion*, 2013/4 (n°97), p. 23-43.

¹⁸ Document de travail fourni par S. GARDON, préparé en vue d'un colloque intitulé « Gouverner et administrer par commissions, les espaces politico-administratifs de la fabrique de l'action publique.

¹⁹ Muller P., *Les politiques publiques*, Expliquer le changement : l'analyse cognitive des politiques publiques, PUF, Paris 1990, p.50.

²⁰ Muller P., *Les politiques publiques*, PUF, Paris 1990, p.109.

²¹ Bitan-Crespi E., Ginhoux M., Grandcollot-Chabot M., Lefebvre G., Mougnot A-F., Poirrier J-Y. et Varobieff L., « Communiquer dans un contexte de réforme : L'exemple de la Nouvelle Gouvernance Sanitaire en région Nord-Pas-De-Calais, GEPP, ENSV SCIENCES PO LYON, 2016, 78 p.

générale extrêmement stimulante permettant de recueillir des données pertinentes et authentiques²².

Différents thèmes étaient abordés lors de l'entretien (annexe 3), tout en s'adaptant aux réponses de la personne interrogée :

- La perception de la région Hauts de France ;
- La vision de la nouvelle gouvernance sanitaire et notamment du CROPSAV ;
- Les attentes vis-à-vis de l'Etat
- La perception des autres acteurs régionaux impliqués dans la gestion du sanitaire.

Sur les 11 entretiens réalisés, deux entretiens exploratoires ont été réalisés avec des chefs de service en charge de la santé et de la protection animale et environnementale, au sein de Directions Départementales de la Protection des Populations. Ils ont permis d'avoir des informations globales sur les principaux partenaires pour le domaine animal et l'avancée de la nouvelle gouvernance dans la région. Pour le domaine végétal, des échanges informels avec les agents du Service Régional de l'Alimentation ont abouti au même résultat. Les autres entretiens ont été réalisés en suivant le guide d'entretien, tout en s'adaptant au degré de connaissance des acteurs de la nouvelle gouvernance. Des explications à visée pédagogique ont parfois dû être fournies (notion d'OVS, OVVT, CROPSAV, classement des dangers sanitaires) pour amorcer les discussions.

Les participants ont été sollicités par mail (Annexe 4) et après une réponse favorable, nous nous sommes rendus sur leur lieu de travail dans la majorité des cas. Seul deux entretiens ont dû être réalisés par téléphone. Tous les entretiens physiques étaient menés par l'inspecteur stagiaire de santé publique vétérinaire, accompagné d'un représentant de la DRAAF. Après avoir rappelé le sujet et la finalité du stage, les modalités de l'entretien étaient précisées, notamment la demande d'enregistrement, pour laquelle nous n'avons eu aucun refus, et la garantie de l'anonymat.

Après retranscription et analyse des entretiens, certains verbatims ont pu être extraits et apparaissent en italique, en retrait du texte principal. Afin de préserver l'anonymat des interviewés, ceux-ci ont été masculinisés.

Une synthèse des données recueillies a fait l'objet d'un premier rapport technique relatif à la mise en place du futur CROPSAV Hauts de France. Les éléments recueillis lors des entretiens permettent d'orienter nos réflexions afin de répondre à la problématique évoquée plus haut.

* * *

²² Imbert G., « L'entretien semi-directif : à la frontière de la santé publique et de l'anthropologie », *Recherche en soins infirmiers*, vol. 102, no. 3, 2010, pp. 23-34.

Ce rapport s'articulera autour de trois axes principaux. Premièrement, nous nous interrogerons sur le positionnement du CROPSAV comme instrument de construction de l'action collective. Nous reviendrons alors sur les bénéfices et les limites que peut présenter une telle instance de concertation. Nous reviendrons ensuite sur la notion de gouvernement par commission. Nous verrons ainsi comment le CROPSAV peut être assimilé à cette notion. Nous aborderons notamment cette instance à la fois comme un acteur collectif unique, une source de pouvoir mais également un lieu où s'entremêlent le technique et le politique. Dans une troisième partie, nous confronterons les notions théoriques abordées dans les deux premiers chapitres à la situation réelle, ressentie sur le terrain vis-à-vis de la mise en place du CROPSAV Hauts de France. En s'appuyant sur la perception des acteurs, nous évoquerons la remise en question de cette instance et les interrogations relatives à la nature et au nombre de participants. Enfin, nous définirons des pistes de réflexion pour mener à bien l'animation des CROPSAV et atteindre les objectifs initiaux de la nouvelle gouvernance sanitaire.

Au fil de ce rapport, des encadrés permettent de présenter les informations essentielles abordées dans chaque partie.

Chapitre 1 : Le CROPSAV, un instrument de démocratisation de la décision publique

Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès définissent les instruments comme « des dispositifs à la fois techniques et sociaux qui organisent des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont ils sont porteurs »²³. Le CROPSAV, instance de concertation entre les acteurs publics et privés du sanitaire en région, peut ainsi être conçu comme instrument d'action publique²⁴. Nous allons détailler dans ce chapitre ce que cela implique en matière de décision politique.

1. Penser le CROPSAV comme un instrument d'action publique

1.1. La transformation des modes de gouvernement dans un contexte de réforme

A l'heure actuelle, l'émergence d'enjeux de politique publique a suscité des questionnements nouveaux sur les manières de conduire les politiques publiques et initié de nombreuses réformes²⁵. Les transformations du rôle de l'Etat incitent à la redéfinition de paradigmes prenant en compte les ressources et contraintes provenant des évolutions économiques et financières (crise fiscale et de légitimité de l'Etat) et des changements d'échelle territoriale (globalisation, action multi-niveaux, territorialisation). On observe une perte de légitimité croissante des formes classiques de gouvernement, la multiplication des interactions avec le marché et des formes de collaborations public/privé²⁶. On s'inscrit petit à petit dans la conception d'un Etat qui devrait se concentrer sur la stratégie et l'orientation des politiques, plutôt que sur leur conduite. Il ne s'agit pas là d'un retrait de l'Etat mais ce processus suscite toutefois des questions relatives à la transparence, à l'imputabilité et la légitimité des processus de décision.

Au sein des territoires, on observe des évolutions majeures, notamment la complexité croissante et sans cesse plus manifeste des acteurs locaux²⁷. A cela s'ajoute une implication de plus en plus forte des citoyens, qui désirent participer aux processus de décisions. La

²³ Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, « Instruments », in *Dictionnaire des politiques publiques, 3e édition actualisée et augmentée*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 325-335.

²⁴ Gardon S., « l'échelon régional au cœur des politiques sanitaires, Un nouvel espace pour accompagner la recomposition de l'Etat et la montée en puissance des instances professionnelles », communication au 7^{ème} congrès de l'Association belge francophone de science politique, Mons, 3-4 avril 2017.

²⁵ Lascoumes P., Simard L., « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, 2011/1 (Vol. 61), p.5-22.

²⁶ Idem

²⁷ Torre A., « Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités », *Pour*, 2011/2 (n°209-210), p. 114-122.

multiplication des niveaux d'action évoquée précédemment voit arriver l'échelon européen, avec son cortège de décisions et de règlements. Face à cette parcellisation de la réalité, de nouveaux besoins de coordination voient le jour. Les pouvoirs publics multiplient les structures de gouvernance des activités au niveau local, telles que le CROPSAV en matière de gestion du sanitaire dans les domaines animal et végétal. Ce mode de gouvernance imbrique les niveaux de décisions, du local vers le global. C'est ainsi que le CROPSAV est défini comme le pendant régional du CNOPSAV, instance établie à l'échelle nationale. Le CROPSAV prend ici tout son sens, en tant que dispositif de concertation large, permettant de décider en commun la stratégie sanitaire dans une région.

La gestion du sanitaire dans les secteurs animal et végétal est donc directement touchée par ces évolutions. Si nous prenons l'exemple des Etats généraux du sanitaire de 2010, la nouvelle gouvernance qui en a découlé a abouti à une révision du positionnement de l'Etat. Ce dernier a souhaité redonner plus de pouvoir aux professionnels et leur demande de s'organiser et de co-gérer la surveillance des dangers sanitaires²⁸. Il ne s'agit pas d'un désengagement de l'Etat mais d'une volonté de décharger les fonctionnaires des contrôles de routine au profit des questions sanitaires complexes. On assiste à une érosion des frontières entre le secteur public et le secteur privé. L'Etat, jusque-là producteur de politiques publiques, prend ainsi le rôle d'impulseur du processus, tout en gardant un certain contrôle sur les mesures de gestion mises en œuvre, au travers notamment de la validation des demandes d'inscription de dangers sanitaires en catégorie 2 et des programmes collectifs volontaires.

Une des façons d'aborder les phénomènes complexes évoqués précédemment est de les saisir à travers les instruments mobilisés.

1.2. Considérer le CROPSAV comme un instrument d'action publique

La quête de modèles alternatifs à la bureaucratie traditionnelle a favorisé le développement d'instruments de nature plus procédurale que substantive²⁹. On voit apparaître des instruments visant à prendre en compte de vastes réseaux d'acteurs hétérogènes (privé/public, profit/non profit) afin de mieux les coordonner. Comprendre l'instrumentation est une façon de saisir les transformations de l'Etat en envisageant ses pratiques, et les recompositions qu'elles connaissent, en particulier dans la tension permanente entre contrainte et incitation.

Aborder le CROPSAV comme un instrument permet de matérialiser les intentions de l'Etat et de saisir la transformation du rapport gouvernant/gouverné à partir d'un marqueur concret de l'action publique. Patrick Le Galès définit la notion de gouvernance comme « une forme plus souple de pouvoir politique qui consiste dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs « gouvernants » qui ne sont pas tous étatiques ni même publics »³⁰. Le CROPSAV, en tant

²⁸ Gardon S., « l'échelon régional au cœur des politiques sanitaires, Un nouvel espace pour accompagner la recomposition de l'Etat et la montée en puissance des instances professionnelles », communication au 7^{ème} congrès de l'Association belge francophone de science politique, Mons, 3-4 avril 2017.

²⁹ Lascombes P., Simard L., « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique* 2011/1 (Vol. 61), p.5-22.

³⁰ Le Galès P., « Gouvernance », in Boussaguet L., Jaquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 299-308.

que nouvel espace de concertation et de conception des politiques sanitaires, s'insère dans la notion même de gouvernance. L'Administration n'a toutefois pas attendu le CROPSAV pour donner la parole aux professionnels et aux vétérinaires sanitaires. Le trépied sanitaire³¹, modèle historique de l'organisation sanitaire française en santé animale, envisageait déjà la mise en place des politiques de santé publique vétérinaire à travers la collaboration étroite entre ces trois acteurs. Cependant, au sein du CROPSAV, la diversité d'acteurs sollicités s'élargit encore et les points de vue d'acteurs néophytes sont pris en compte. On passe à une logique de gouvernance plus ouverte et horizontale, associant différents acteurs et favorisant les interactions entre public et privé.

Peter John³², dans son évaluation des instruments de l'action publique, propose une grille d'analyse fondée sur la facilité d'introduction et l'efficacité de l'instrument (tableau 1) .

Ressource	Facilité d'introduction	Efficacité
Loi et régulation	Elevée	Faible
Dépenses publiques et taxation	Moyenne	Faible
Bureaucratie et management	Moyenne	Moyenne
Institutions	Faible	Elevée
Information, persuasion et délibération	élevée	Moyenne
Réseaux et gouvernance	moyenne	faible

Tableau 1 : Les instruments de gouvernement comparés de Peter John

L'auteur tire plusieurs recommandations de ses travaux. Il met notamment en avant l'idée que l'information, la persuasion et la délibération sont les instruments les plus prometteurs pour combiner efficacité des mesures et préservation des ressources publiques. Il prône la combinaison de ces derniers avec la promotion des organisations publiques et la mise en place d'actions incitatives destinées aux fonctionnaires, dans le but d'éviter le gaspillage des ressources publiques, la « surrégulation » de la société et de faciliter le changement à long terme. Ces enjeux semblent portés par le CROPSAV, où il est question non pas d'aborder l'action régalienne stricte de l'Etat sur l'ensemble des dangers sanitaires mais de laisser la possibilité aux professionnels de définir eux-mêmes les modes de régulation jugés adéquats pour des dangers sanitaires nécessitant une action collective.

Le CROPSAV permet à des acteurs hétérogènes de se retrouver sur des questions qu'ils acceptent de travailler en commun dans un réseau³³. Un interviewé l'évoque par exemple au sujet de la gestion du campagnol en Picardie :

« On a joué le jeu complètement avec les chasseurs, avec un peu tout le monde, pour que petit à petit on s'explique ensemble, on voit les priorités de chacun, l'utilité, et on est arrivé à un consensus et c'est ça qui est important »

UN REPRESENTANT DE FREDON, ENTRETIEN N°10

³¹ Ollivier B., « The end of the French Model for Animal Health ? A Sociological Analysis of the Bluetongue Vaccination Campaign (2007-2009), *Sociologia Ruralis*, 4, 2013, pp. 496-514.

³² John P., *Making Policy Work*, Londres, Routledge, 2010.

³³ Callon M., « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, n° 36, 1986, pp. 169-208.

Au sein de l'instance, les participants vont être amenés à partager une représentation spécifique des enjeux sanitaires abordés. Mais, loin d'être un dispositif clos, des mobilisations professionnelles, comme l'affirmation de nouvelles compétences, les activités de reformulation et de résistance, visant à servir les intérêts de certains acteurs ou à contourner l'objectif initial de l'instance, vont s'observer de manière naturelle. Certains acteurs rencontrés parlent notamment³⁴ de « *représentations diverses et variées* » au sein du CROPSAV, des acteurs qui peuvent se montrer « *très présents et très actifs (...), ne laissant pas la parole à d'autres* ».

Au sein des CROPSAV, il faut dorénavant ajouter aux pouvoirs publics différentes parties prenantes, de nature privée ou semi-publiques, dans les processus de coordination et les projets d'actions au service de la gestion et de la stratégie en région.

A l'heure actuelle, on assiste à de profondes mutations des formes de gouvernement, en lien avec un contexte de diminution des ressources de l'Etat, de multiplication des niveaux de gouvernance et de diversification des acteurs. Ces acteurs pèsent de plus en plus lourds sur la scène politique et souhaitent prendre part aux réflexions relatives aux différentes politiques publiques envisagées. Afin de faire face à la perte de légitimité des formes classiques de gouvernement, on assiste à la mise en place de structure de gouvernance notamment à l'échelon locale, visant à coordonner les différents acteurs.

Dans le domaine de la santé animale et végétale, le CROPSAV vient jouer ce rôle structurant, en réunissant l'ensemble des acteurs du sanitaire à l'échelon régional. Il permet, conformément aux attentes des états généraux du sanitaire de responsabiliser et de donner plus de pouvoir aux professionnels, impliqués dans l'élaboration des SRMDS et des PCV qui en découlent. Le CROPSAV se révèle être un instrument de gouvernance permettant de coordonner la pluralité d'acteurs publics et privés impliqués, entraînant ainsi l'érosion de la frontière entre ces deux secteurs. Cette instance de consultation et de concertation devient un outil prometteur dans le cadre de l'évolution des modes de gouvernement. Le CROPSAV, en tant qu'instance incontournable dans la mise en place d'un stratégie sanitaire régionale, devient ainsi un point de passage obligé dans le domaine du sanitaire en région.

Le processus de décision n'est donc plus seulement laissé dans les mains de l'Etat. C'est la question de la concertation avec les professionnels sur les actions collectives à mettre en œuvre et de la co-gestion du sanitaire qui se pose ici. Nous allons maintenant voir en quoi le CROPSAV permet une forme d'ouverture de l'action publique et se pose comme le garant de la construction d'une action collective.

³⁴ Entretien n°10

2. Le CROPSAV ou la construction de l'action collective

Dans les démocraties contemporaines, les pratiques et les processus de décision sont marqués par un changement de paradigme. Ce dernier renvoie à la valorisation constante et systématique de certains thèmes : la discussion, le débat, la concertation, la consultation, la participation, le partenariat, la gouvernance³⁵.

Ces différents thèmes peuvent être appliqués au CROPSAV, au sein duquel les acteurs vont pouvoir agir de concert, en complément ou en opposition avec les pouvoirs publics, avec pour ambition de compléter, de corriger ou d'inspirer leur action³⁶. Ils reconnaissent en ce sens que l'Etat n'est plus le détenteur d'une compétence universelle ou d'une capacité à répondre à toutes les questions ni à aborder de manière informée de nouveaux sujets.

2.1 Le CROPSAV, un cadre institutionnel offrant la parole à tous

Dans la sphère de l'action publique, s'intensifie le recours à des dispositifs qui visent à impliquer explicitement une pluralité d'acteurs, au-delà de ceux classiquement habilités à décider dans le cadre du gouvernement représentatif. Corrélativement sont mises en place des procédures nouvelles visant à organiser les discussions entre les parties en présence.

Les professionnels de terrain sont les plus à même de définir les dangers sanitaires nécessitant une action collective sur le territoire. Mais ces professionnels peuvent être très nombreux et variés, au niveau des filières concernées, des échelons de production, ou de nature du métier, comme l'évoque un membre de FREDON sur la gestion du campagnol en Picardie :

Il y a tout un antagonisme entre défenseurs de certaines espèces, certains protecteurs de la nature (...) et les besoins de lutte contre les ravageurs ».

UN REPRESENTANT DE FREDON, ENTRETIEN N°10

Les acteurs ne partagent pas systématiquement les mêmes objectifs, les mêmes intérêts sur une problématique donnée. Dans un même ordre d'idées, dans ses travaux sur la fièvre catarrhale ovine, Boris Ollivier met en avant les positions divergentes entre éleveurs bovins et ovins, exportateurs et non exportateurs, traditionnels et non traditionnels, et souligne les difficultés à trouver de ce fait une position commune sur la question de la vaccination³⁷. Les discussions entre ces acteurs s'avèrent alors incoutournables dans la définition d'une stratégie de gestion receillant l'adhésion de chacun. Les organismes à vocation sanitaire, qu'ils soient du domaine animal ou végétal, en regroupant des acteurs des différentes filières pour assurer la représentativité de tous, vont permettre de porter les projets de territoire et faciliter la structuration des relations locales. Il en est de même pour les

³⁵ Blondiaux L., Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, volume 15, n°57/2002, p.17-35.

³⁶ Beurte J.-E., Cadoret A., *Gérer ensemble les territoires*, Editions Charles Léopold Mayer, 2010.

³⁷ Ollivier B., « The end of the French Model for Animal Health ? A Sociological Analysis of the Bluetongue Vaccination Campaign (2007-2009) », *Sociologia Ruralis*, 4, 2013, pp. 496-514.

organisations syndicales d'exploitants agricoles. La liste non exhaustive des participants potentiels au CROPSAV³⁸ (annexe 3) permet une représentativité large des acteurs de terrain, incluant également des acteurs de l'enseignement, de la recherche.

« Avant j'avais l'impression que les structures qui étaient vraiment concernées par le sanitaire étaient celles qui orientaient ou avaient un peu plus de poids dans le politique. Aujourd'hui, ce n'est plus ça, c'est une grande équipe que je ne connais pas encore puisqu'elle n'est pas constituée (en parlant notamment de l'ASR, du CROPSAV Hauts de France...) »

UN REPRESENTANT DE FRGDS, ENTRETIEN N°6

L'interviewé revient à travers ces paroles sur l'implication de nouveaux acteurs dans les décisions touchant le domaine sanitaire. Le trépied sanitaire qui reposait sur les professionnels, les vétérinaires et l'administration s'est élargi. A titre d'exemple, la voix des citoyens concernés par une problématique sanitaire peut maintenant se faire entendre au travers des élus des collectivités territoriales ou des associations comme les associations de protection animale par exemple. Ces associations, longtemps tournées de manière générale vers la contestation de l'action publique, en deviennent maintenant partie prenante. Le conflit continue toutefois de faire partie intégrante des processus de délibérations au niveau local. Il permet une expression de la démocratie locale.

Les modes de construction d'une représentation ou d'un projet commun se trouvent renouvelés. Un renforcement des processus de construction d'une action collective s'instaure, entre des acteurs liés par le jeu des proximités. Mais comme l'évoque André Torre³⁹, la gouvernance des territoires ne se limite pas à une vision idyllique des relations économiques, politiques et sociales. Il s'agit également d'une interaction entre des forces poussant à la coopération et d'autres forces qui poussent au conflit. C'est dans ce jeu d'équilibre que vont se mettre en place au sein du CROPSAV les projets de politiques sanitaires régionales.

2.2 Les bénéfices apportés par le CROPSAV

Au travers de la participation des acteurs privés ou semi-publics aux débats ou à la décision publique, le CROPSAV permet d'avancer vers des processus de gouvernance territoriale plus équilibrés et ouverts. Présenter comme une instance consultative, il vise à collecter les avis des acteurs sans apporter toutefois de garanties quant à la prise en compte des avis exprimés. Egalement instance de concertation, le CROPSAV s'oriente vers la construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble.

« Faire arbitrairement un choix qui est contesté par d'autres, c'est nul ».

UN REPRESENTANT DE FREDON, ENTRETIEN N°10

³⁸ Liste disponible dans la note DGAL/SDSPA/SDQPV/N2013-8053 du 14/03/2013 relative au nouveau dispositif de gouvernance de la santé animale et végétale

³⁹ Torre A., « Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités », *Pour*, 2011/2 (N°209-210), P. 114-122.

L'acteur rencontré renforce ici la notion de construction collective de l'action publique. Tous les acteurs doivent pouvoir s'exprimer et prendre part à la définition des stratégies sanitaires. Le CROPSAV s'inscrit en cela dans la philosophie de Jürgen Habermas selon laquelle la norme n'est légitime que si elle est fondée sur des raisons publiques résultant d'un processus de délibération inclusif et équitable, auquel tous les citoyens peuvent participer et dans lequel ils sont amenés à coopérer librement⁴⁰. Ce postulat s'oppose à l'approche verticale où les élus détiennent le monopole de la décision, sans prendre en compte l'opinion des simples citoyens, mais également à la vision d'un intérêt général constitué de la simple addition ou de la négociation entre des intérêts particuliers. Comme l'évoquait Bernard Manin, « *la décision légitime n'est pas la volonté de tous mais celle qui résulte de la délibération de tous : c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité aux résultats, non les volontés déjà formées* »⁴¹. Le CROPSAV, dans son fonctionnement, répond à cette définition.

« Ce sont les hommes qui font l'entente ou l'avancée d'un dossier ».

UN REPRESENTANT DE FRGDS, ENTRETIEN N°6

L'interviewé revient ici sur l'importance des échanges et de la formation des volontés des acteurs au sein du CROPSAV. Les projets de gestion des problématiques sanitaires, présentés lors de la réunion de l'instance, peuvent être débattus par les différents participants, qui sont parfois amenés à réviser leur position au regard des arguments fournis par d'autres. La concertation devient une source normative et factuelle de la légitimité, dans la mesure où elle favorise le respect de tous les acteurs et la prise en compte de leurs arguments. Ceci implique une représentativité large de l'ensemble des personnes susceptibles d'être concernées par les décisions prises en CROPSAV. Chacun doit avoir la possibilité de s'y faire entendre.

A la notion de légitimité de la décision publique vient s'ajouter ainsi la notion de consensus. Un membre de FREDON, au sujet de la gestion du campagnol en Picardie insiste sur cette notion de consensus :

« On est arrivé à un consensus et c'est ça qui est important »

UN REPRESENTANT DE FREDON, ENTRETIEN N°10

Il met en avant les importants travaux de concertation entre les acteurs impliqués, pour prendre en compte les priorités de chacun afin d'aboutir à un projet accepté par tous. En effet, la délibération politique est tournée vers le consensus raisonnable, même si elle n'y parvient pas forcément dans les faits⁴². En impliquant davantage d'acteurs, la concertation favorise l'acceptation sociale des décisions. Le travail de préparation en amont des CROPSAV et les présentations assurées par les porteurs de projet lors des réunions vont permettre de modifier les positions de chacun, d'intégrer le point de vue de l'autre et de monter en généralité.

⁴⁰ Habermas J., *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris Gallimard, 1997 ; Bohman J., *Public Deliberation. Plurality, Complexity and Democracy*, Cambridge, The MIT Press, 1996.

⁴¹ Manin B., « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, vol. 33, n°1, 1985, pp. 72-94.

⁴² Blondiaux L., Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, volume 15, n°57/2002, p.17-35.

« Pour qu'il y ait une acceptabilité des choses, il ne faut pas trop surprendre les gens donc si on n'a pas préparé avec de larges concertations, si c'est contredit en assemblée comme ça au CROPSAV, c'est difficile et on ne revient pas en arrière ».

UN REPRESENTANT DE FREDON, ENTRETIEN N°10

Le CROPSAV doit rester un lieu de débat et d'échanges, mais ces échanges ne peuvent se révéler fructueux que si les projets qui y sont présentés ont fait l'objet d'une préparation préalable, impliquant la concertation des principaux acteurs impliqués. Cette dynamique de concertation transmet à la démocratie sa rationalité propre, qui est à la fois fonctionnelle et normative. On ne vient pas toutefois défendre des intérêts particuliers mais confronter par le dialogue des intérêts divergents. Cette notion est toutefois à nuancer, s'il ne s'agit pas d'intérêts particuliers au sens individualistes, il s'agit tout de même généralement d'intérêts relatifs à une filière particulière, à un territoire spécifique. Dans cette optique, le recours à l'argumentation et à la discussion devrait constituer le moment central du processus politique.

« Il faut qu'en amont les choses soient bien préparées entre l'administration et les OVS pour que les choses soient structurées, argumentées et que les gens qui ne sont pas concernés ou n'ont pas d'avis n'aillent pas par défaut donné un avis pour suivre une mouvance politique qui pourrait avoir, et c'est là que ça deviendrait grave, un impact négatif sur la situation sanitaire de la région, parce que tel élément économique a pris le dessus sur le sanitaire »

UN REPRESENTANT DE FRGDS, ENTRETIEN N°6

L'acteur rencontré se rapproche ici des réflexions d'Habermas, envisageant une décision finale reposant sur la « *force du meilleur argument* » plus que sur la puissance des intérêts en balance. La concertation devient alors source de production d'acteurs vertueux, aux mentalités élargies. Elle oblige les acteurs à mettre en cohérence leurs actes et leurs discours afin d'éviter de se discréditer. Dans des sociétés marquées par le pluralisme des valeurs, la discussion devient l'une des seules solutions appropriées. Elle permet d'atteindre soit un consensus de base, soit des désaccords délibératifs dans lesquels les participants sont tenus par un respect mutuel. C'est ainsi que le CROPSAV n'a pas pour but ultime d'arriver à un consensus systématique sur les sujets qui y sont abordés. Il est tout à fait envisageable d'aboutir à la fin du CROPSAV à un projet n'ayant pas reçu un avis unanime. Le relevé des différents arguments déployés par les participants fait alors office de conclusions qui seront transmises aux décideurs que sont le Préfet et le Ministre de l'agriculture.

Les échanges au sein du CROPSAV sont enfin producteurs d'une information nouvelle. Loïc Blondiaux et Yves Sintomer évoque une concertation rendant possible l'imagination de solutions nouvelles et éclairant chacun sur les conséquences véritables de ses choix et de ses préférences.

Il se peut aussi que, du CROPSAV, émerge une demande de l'ensemble des partenaires différents »

UN REPRESENTANT DE FREDON, ENTRETIEN N°10

L'interviewé envisage ici le CROPSAV comme source de réflexions nouvelles, issues des travaux de concertation des différents acteurs. Les discussions et la prise en compte des informations et avis de chacun peuvent amener les acteurs à aborder les sujets de manière plus éclairée et ainsi mettre en évidence d'autres pistes de travail. Elles offrent une solution aux paradoxes de la rationalité limitée⁴³. Comme l'évoque B. Manin, « *aucun individu ne peut anticiper et prévoir toutes les perspectives depuis lesquelles les questions d'éthique et de politique sont perçues par des individus différents et aucun individu ne peut prétendre posséder toute l'information pertinente sur une décision qui affecte tout le monde* »⁴⁴. La concertation au sein du CROPSAV devient ainsi source d'une rationalité permettant une gestion publique plus efficace, opposée aux logiques technocratiques et paternalistes traditionnelles. Dans un premier temps on recueille les informations, puis vient le temps de la confrontation des arguments, avant de procéder à la décision. Le spectre de la rationalité limitée s'en trouve en quelque sorte repoussé au profit d'une transparence pure et parfaite du processus d'information⁴⁵.

2.3 Pluralité d'acteurs et formalisation de l'instance, des moyens d'action indissociables au sein du CROPSAV

Afin de remplir ses fonctions le CROPSAV repose sur différents moyens, notamment la pluralité des acteurs et un fonctionnement formalisé.

Le CROPSAV peut être présenté comme un « forum hybride »⁴⁶, une instance ayant vocation à faire se rencontrer des acteurs répondant à des logiques d'intérêt différentes (politiques, experts, représentants des associations et des groupes d'intérêts) et à les inscrire dans une même structure de consultation. A l'instar des commissions locales de l'eau qui regroupent, sous la direction du préfet, des fonctionnaires, des experts, des élus avec des associations et des représentants des groupes d'intérêt, le CROPSAV réunit sous la présidence du préfet de région des participants aux intérêts variés, notamment des acteurs politiques des Conseils régionaux et départementaux, des défenseurs de l'environnement, des acteurs économiques comme les représentants du négoce agricole ou encore des représentants de l'enseignement. Cette diversité d'acteurs contribue à légitimer les décisions, à en favoriser l'acceptation sociale et à potentialiser l'émergence d'idées nouvelles, via les interactions entre acteurs. Dans ce contexte, les conflits ne doivent pas être redoutés mais font partie intégrante du processus de délibération au niveau local, en permettant une expression de la

⁴³ La notion de rationalité limitée comporte deux aspects d'après Herbert Simon. D'une part, elle signifie que les êtres humains sont rationnels puisqu'ils peuvent expliquer, la plupart du temps, les décisions qu'ils prennent. D'autre part, cette rationalité est limitée parce que les individus commettent des erreurs et n'atteignent pas toujours les buts qu'ils se sont fixés. (Simon H., *Rationality in Political Behavior*, Carnegie Mellon University, p.1, 1991)

⁴⁴ Manin B., « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, vol. 33, n°1, 1985, pp. 72-94.

⁴⁵ Blondiaux L. Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, volume 15, n°57/2002, p.17-35.

⁴⁶ Sur la notion de « forums hybrides », voir Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2000.

démocratie locale, ainsi que la réintégration des parties prenantes oubliées ou lésées dans une phase antérieure d'élaboration des projets⁴⁷.

Si l'on compare aux politiques de régulation du système de santé, les décisions sont guidées par les logiques de conception propres à chaque grand groupe d'acteurs. Les professionnels de santé valorisent la logique professionnelle, les gestionnaires fondent leur décisions sur la logique technocratique et la rationalité formelle, le monde marchand affirme la supériorité de la logique marchande, et finalement le monde politique revendique la primauté de la logique démocratique⁴⁸. Dans les travaux sur la fièvre catarrhale ovine de Boris Ollivier⁴⁹, on retrouve ce type de schéma avec la confrontation d'intérêts divergents. Les éleveurs se tournent essentiellement vers les aspects économiques (exportations, coût de vaccination, ...) de la gestion d'une maladie qui ne peut être transmise à l'homme. Les vétérinaires suivent une logique de gestion scientifique et se rapprochent ainsi des services vétérinaires administratifs qui oeuvrent pour le bien commun. Le Ministre et son cabinet prennent en compte les aspects politiques de la gestion de la maladie. Au sein du CROPSAV, les réflexions sur les schémas de gestion sanitaire à adopter vont être le fruit du mélange de ces logiques, portées par une variété large d'acteurs.

Mais pour être productives, les discussions au sein du CROPSAV doivent se réalisées dans un cadre a minima formalisé. Pour les gouvernants en charge de la décision, le CROPSAV présente alors l'avantage de stabiliser les configurations d'acteurs qui leur échappent, de prévenir les oppositions éventuelles et d'évaluer les rapports de force. L'Etat a notamment défini dans une note de service⁵⁰ des éléments de cadrage pour la mise en place de cette instance. Si le choix des participants reste assez ouvert, une réunion a minima une fois par an de la session plénière ou de chaque section spécialisée, animale et végétale, est demandée par l'Administration. Toutefois, l'irrégularité des réunions des CROPSAV Nord-Pas-De-Calais et Picardie entre 2013 et aujourd'hui⁵¹ témoigne des difficultés sur le terrain du respect de cette fréquence attendue. Les professionnels sont incités à initier des réunions supplémentaires de l'instance en cas de besoin. Dans chaque région, un règlement intérieur ou un arrêté préfectoral de fonctionnement vient compléter la formalisation de l'instance CROPSAV, afin de définir notamment les modalités d'organisation et de fonctionnement (rôle, composition, organisation du travail et articulation entre formation plénière et sections spécialisées, quorum, etc.) et de préciser les droits et obligations des membres du CROPSAV⁵².

⁴⁷ Torre A., « Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités », *Pour*, 2011/2, n° 209-210, p. 114-122.

⁴⁸ Contandriopoulos A-P., « La gouvernance dans le domaine de la santé : une régulation orientée par la performance », *Santé Publique*, 2008/2, Vol. 20, P. 191-199.

⁴⁹ Ollivier B., « The end of the French Model for Animal Health ? A Sociological Analysis of the Bluetongue Vaccination Campaign (2007-2009) », *Sociologia Ruralis*, 4, 2013, pp. 496-514.

⁵⁰ DGAL/SDSPA/SDQPV/N2013-8053 du 14/03/2013 relative au nouveau dispositif de gouvernance de la santé animale et végétale

⁵¹ Cf. Mémoire de stage pour l'obtention du certificat d'études vétérinaires approfondies en santé publique vétérinaire (CEAV), « Appui à l'organisation du CROPSAV d'installation dans la région Hauts de France », réalisé par Blandine Ivart, 2017.

⁵² Données issues du règlement intérieur du CROPSAV de l'ancienne région Nord-Pas-De-Calais

« En fait, le CROPSAV ça va fonctionner comment ? Qui décide quoi ? Est-ce que c'est à la majorité ? comment ça se décide ? Est-ce que c'est un président tout puissant ? Est-ce que c'est à l'unanimité ? Comment ça va fonctionner et qui sera dedans ? »

UN MEMBRE DE FDSEA, ENTRETIEN N°8

Au travers de ces questions, on comprend l'importance aux yeux des acteurs de bien cerner le fonctionnement du CROPSAV. Toutefois, si il est nécessaire de définir comment les échanges sont menés au sein de cette instance, il est indispensable de conserver un esprit ouvert. Les modalités de d'invitation, d'échanges préalables aux réunions en vue de la préparation des sujets ou encore de choix des participants doivent rester larges afin de ne pas décourager les acteurs par excès de formalisme.

« Le CROPSAV, moins on le fait fonctionner et plus on a de craintes à le faire car il y a un formalisme poussé »

UN CHEF DE SERVICE EN DDPP, ENTRETIEN N°2

Cette réflexion, relative aux précédents CROPSAV organisés dans les anciennes régions, illustre bien ce besoin de simplification des procédures administratives entourant le CROPSAV.

Nos démocraties contemporaines sont caractérisées par la valorisation constante des échanges, qu'ils soient sous forme de débat, de concertation, de participation des acteurs.

Le CROPSAV, instance de concertation, permet de donner la parole à l'ensemble des acteurs du sanitaire à l'échelon régional. Les OVS ont vocation à représenter l'ensemble des filières animales et végétales sur le territoire concerné. Les citoyens peuvent se faire entendre au travers de la participation des élus locaux ou des associations. On voit naître une véritable démocratie locale dans le domaine du sanitaire.

Au travers de la participation des acteurs privés et semi-publics aux débats relatifs aux politiques sanitaires, le CROPSAV offre une meilleure légitimité aux décisions prises par l'Etat et favorise leur acceptation sociale. Le CROPSAV devient en outre un lieu d'émergence d'informations nouvelles. Les concertations qui y sont menées aboutissent à la création d'une certaine rationalité des acteurs, qui vont pouvoir réfléchir de manière éclairée aux politiques sanitaires à mettre en oeuvre. Les décisions qui en découlent ne relèvent plus de la seule logique technocratique.

Pour atteindre ses objectifs, le CROPSAV s'appuie sur la pluralité des acteurs qui le composent et sur leur coordination dans un espace de discussion au périmètre défini. Le CROPSAV apparaît en équilibre entre formalisation de l'instance et souplesse d'organisation.

Des efforts d'optimisation de l'organisation des CROPSAV restent nécessaires pour asseoir leur légitimité auprès des acteurs impliqués⁵³. En outre, si le CROPSAV semble de prime abord favoriser la construction collective des politiques sanitaires animales et végétales, nous allons voir que cet instrument présente des limites, notamment en matière de poids des délibérations.

3. La remise en question du CROPSAV en tant qu'instrument de définition des politiques sanitaires

3.1 Le CROPSAV, ou la multiplication des réunions d'acteurs

De nombreux travaux⁵⁴ s'accordent pour considérer que l'adoption d'un instrument s'effectue globalement selon une rationalité limitée, les décideurs cherchant davantage une cohérence minimale ou l'affichage d'un changement qu'une optimalité. Selon H. Th. A. Bressers et L. J. O'Toole Jr., les instruments d'action publique sont rarement choisis en fonction de leur adaptabilité et de leur efficacité. Les différents secteurs d'action publique ont tendance à montrer des préférences pour leurs propres types d'instruments « favoris » et à utiliser ceux-ci de manière répétée indépendamment de leur contribution réelle à la résolution de problème⁵⁵. A une époque où le concept de « réunionnisme⁵⁶ » voit le jour, les acteurs du sanitaire sont parfois tentés de remettre en cause le CROPSAV. Cet instrument nécessite de faire rapidement la preuve de son efficacité pour gagner en légitimité.

« Il ne faut pas que ce soit l'usine à gaz, c'est toujours le même problème. [...] S'il (le CROPSAV) reste léger et efficace, les gens vont être concernés, s'il devient lourd... ».

UN MEMBRE DE FDSEA, ENTRETIEN N°8

L'acteur rencontré revient ici sur la lourdeur potentielle d'une réunion telle que le CROPSAV, rassemblant un grand nombre et une grande diversité d'acteurs. Nous verrons par la suite que le CROPSAV n'est pas la seule instance de concertation des acteurs du sanitaire dans la région. Dans le domaine de la pomme de terre par exemple, un espace de concertation est réuni chaque année, rassemblant les acteurs concernés par l'ensemble des problématiques (sanitaires, économiques,...) de la filière. Se pose alors la question de l'utilité de multiplier les espaces d'échanges entre acteurs.

Au-delà de la critique de l'instrument en tant que tel, il est important de rester prudent sur l'utilisation des termes d'ouverture et de concertation qui gravitent autour du CROPSAV.

⁵³ Cf. Mémoire de stage pour l'obtention du certificat d'études vétérinaires approfondies en santé publique vétérinaire (CEAV), « Appui à l'organisation du CROPSAV d'installation dans la région Hauts de France », réalisé par Blandine Ivart, 2017.

⁵⁴ Nous pouvons notamment citer les travaux de S. Linder et G. Peters, C.J. Bennet, M. Howlett ou encore de A. Ringeling.

⁵⁵ Bressers H. Th. A, L. J. O'Toole Jr., « The Selection of Policy Instruments : A Network-Based Perspective », *Journal of Public Policy*, 18(3), 1998, p.213-239.

⁵⁶ Cette notion est définie dans le Larousse comme un terme familier pour décrire la manie de multiplier les réunions, souvent inutiles.

3.2 Le fonctionnement de la démocratie dans les instances de gouvernance versus le fonctionnement classique de la démocratie délibérative.

Le CROPSAV vise à faire participer les acteurs professionnels à la définition des politiques de gestion du sanitaire en région. Toutefois, on peut s'interroger sur ce que sous entend cette notion de participation. Concernant les instances délibératives et participatives de manière générale, Loïc Blondiaux et Yves Sintomer⁵⁷ soulèvent plusieurs questions qui remettent en cause le concept. Ces questions offrent des pistes de réflexion sur la mise en œuvre de la démocratie au sein du CROPSAV. S'agit-il de responsabiliser davantage les professionnels dans la gestion locale du sanitaire ? De favoriser leur consultation avant la prise de décision ? De faire en sorte que cette dernière soit en partie au moins une cogestion entre les élus et les professionnels ? Lors de la présentation du CROPSAV aux différents acteurs, il est important d'avoir bien en tête les réponses que l'Etat souhaite apporter à ces questions, afin de délimiter clairement le périmètre d'action et les enjeux de cette instance.

Les délibérations au sein du CROPSAV semblent au premier abord aller dans le sens de la notion de gouvernance, s'orientant vers une vision décentralisée de la politique par rapport au système fondé sur la démocratie représentative⁵⁸. Au gouvernement supposé rigide, autoritaire et inadapté face à la complexité nouvelle des sociétés, vient s'opposer une gouvernance souple, transversale et adaptable, impliquant une pluralité d'acteurs légitime. Toutefois, démocratie délibérative et gouvernance diffèrent sur plusieurs points. Dans le concept de gouvernance dont découle le CROPSAV, la distinction entre délibération et marchandage est peu mise en avant et on ne s'inquiète pas du fait que ces deux dynamiques pourraient générer des rationalités divergentes. Le CROPSAV, bien que permettant la représentation de l'ensemble des personnes impliquées dans le sanitaire, ne se déroule pas sur la place publique, contrairement à ce qu'implique la démocratie délibérative. En outre, les professionnels ne sont pas directement représentés au sein de l'instance mais doivent faire appel à leurs représentants élus ou à des associations. Enfin, lorsqu'au sein de la gouvernance, la crise de la représentation politique et l'émergence de nouvelles formes de gouvernementalité sont perçues dans une optique fonctionnaliste, les théoriciens de la délibération politique y voient un produit différé de la critique adressée aux formes traditionnelles de gouvernement politique.

3.3 Maintien de la décision dans les instances étatiques

Au CROPSAV, les professionnels, réunis au sein de l'ASR, sont amenés à définir les politiques de gestion des dangers sanitaires de catégorie 2 et 3 à travers l'élaboration du SRMDS. Cependant ce SRMDS reste soumis à l'approbation du Préfet de Région. Il en est de même pour les PCV, qui sont élaborés par les professionnels dans le cadre de la gestion des dangers sanitaires de catégorie 2 mais qui restent soumis à l'approbation du Ministre de l'agriculture. Le CROPSAV demeure ainsi une instance consultative, où SRMDS et PCV peuvent être discutés et argumentés en vue de leur validation par l'autorité administrative. Dans un même ordre d'idée, les demandes d'inscription d'un danger sanitaire sur la liste de catégorie

⁵⁷ Blondiaux L., Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, volume 15, n°57/2002, p.17-35.

⁵⁸ La démocratie représentative évoque un système politique dans lequel on reconnaît à une assemblée restreinte le droit de représenter un peuple, une nation ou une communauté. La volonté des citoyens s'exprime à travers des représentants qui incarnent la volonté générale, votent la loi et, dans un régime parlementaire, contrôlent le gouvernement.

2 restent à l'appréciation du Ministre de l'agriculture et les dangers de catégorie 1, qui nécessitent d'agir dans le sens de l'intérêt général, demeurent la prérogative de l'Etat en matière de prévention, de surveillance et de lutte. En outre, l'autorité administrative, en tant qu'animatrice du CROPSAV, garde en pratique le choix de ses interlocuteurs et maîtrise en partie l'ordre du jour, les lieux, les cadres d'intervention et le calendrier de la discussion. Tout peut en principe y être discuté exceptées les formes de la négociation elles-mêmes. L'instance peut alors être repensée comme une simple technique managériale de gestion des conflits sociaux. Toutefois, cette appréciation est à nuancer car les avis issus du CROPSAV concernent des questions sur lesquelles l'Etat ne peut pas forcément s'attarder. Il ne s'agit donc pas ici de pondérer les éventuels conflits entre les acteurs et l'Etat mais plutôt entre des acteurs de différentes origines.

On peut alors s'interroger sur la façon de maintenir l'implication des acteurs et leur motivation dans le cadre d'une instance où leurs voix ne sont entendues qu'au titre d'avis. Il apparaît important dans ce contexte d'expliquer clairement aux participants les règles du jeu, afin d'éviter des déconvenues éventuelles si les avis du CROPSAV ne sont pas suivis de manière systématique. Il s'agit également d'insister sur l'importance du travail en amont des réunions et de l'aboutissement à un consensus éclairé au sein de l'instance. On peut raisonnablement imaginer qu'un projet suffisamment argumenté et faisant consensus auprès des acteurs impliqués recevra plus facilement une validation de la part du Préfet ou du Ministre de l'agriculture.

Le CROPSAV, en tant qu'instrument de politique publique, peut ainsi être remis en question par les acteurs. Sa mise en place découle de la nouvelle gouvernance sanitaire qui veut renforcer l'implication des professionnels dans la gestion du sanitaire en région. Toutefois, l'efficacité de cette instance reste à prouver aux yeux des acteurs. Ces derniers peuvent parfois la percevoir comme une réunion plus large, à articuler avec des espaces de concertation d'ores et déjà fonctionnels sur le terrain.

Le CROPSAV peut être de prime abord associé à la notion de construction collective de la politique sanitaire avec les avantages évoqués précédemment, notamment en matière de légitimation et d'acceptation sociale des décisions. Toutefois, il renvoie à des logiques de gouvernance qui n'apparaissent pas en totale adéquation avec les principes de base de la démocratie délibérative.

Enfin, il est important de garder en tête que le CROPSAV reste une instance de concertation et en aucun cas de décision. Les participants sont amenés à donner un avis sur la politique sanitaire de la région mais celle-ci reste du ressort final de l'Administration, même si cette dernière tient bien évidemment compte des avis transmis.

Le CROPSAV va donc favoriser la mise en place de nouvelles politiques sanitaires sur les dangers de catégorie 2 et leur acceptation, via la réunion et les nombreux échanges entre acteurs de différents horizons.

Toutefois, cette instance n'est pas vouée à prendre des décisions mais à apporter un avis éclairé visant à orienter la décision du préfet de région ou du ministre de l'agriculture. En cela, le CROPSAV peut être considéré comme un espace politico-administratif de fabrication de l'action publique, visant notamment à préparer une décision politique ou un acte administratif. Le chapitre suivant va revenir sur cette notion, en abordant le CROPSAV dans le cadre du gouvernement par commission.

Chapitre 2 : le CROPSAV, ou le retour du gouvernement par commission

A l'heure actuelle, on voit se multiplier à différents échelons de l'Administration des groupes de travail, des commissions, des comités de pilotage, ... Au-delà de ces différentes dénominations, un même type de dispositif semble accompagner l'action publique. Ce sont ces dispositifs, pouvant renvoyer à un très large panel de configurations d'acteurs, que nous dénommons ici commissions. Après avoir détaillé le concept de commission, nous verrons comment le CROPSAV peut s'apparenter à un tel dispositif. Nous aborderons ensuite un élément important dans la constitution de ces commissions : la définition des acteurs et l'émergence d'un acteur collectif. Nous aborderons enfin les commissions comme source potentielle de pouvoir, en se concentrant sur l'exemple du CROPSAV.

1. Le CROPSAV, une commission régionale du sanitaire ?

1.1 Les commissions, rouage essentiel du fonctionnement des institutions publiques ?

Les dictionnaires juridiques définissent une commission comme un « *groupe de plusieurs personnes chargées (en général par une autorité) d'une même mission [...]. Souvent temporaire, la mission est parfois permanente ; très souvent consultative, elle peut aussi consister à prendre une décision ou à la préparer par des moyens divers (information, étude, élaboration d'un avant-projet) [...]* »⁵⁹. La contribution à l'action publique locale des travaux réalisés en commissions peut être significative⁶⁰. La prolifération des commissions et leur persistance dans le temps laisse à penser que ces assemblées constituent des rouages essentiels du fonctionnement des institutions publiques. En s'appuyant sur la définition précédente ainsi que sur les travaux récents de Nathalie Heinich⁶¹, la commission est présentée comme une institution à caractère public, organisée sous la forme d'une assemblée multipartite et formée dans un but précis : préparer une décision politique ou un acte administratif, former une expertise sur un sujet donné, faire émerger un problème public ou favoriser sa mise à l'agenda, établir une médiation entre des acteurs opposés, etc.

⁵⁹ Cornu G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 3^{ème} édition, 1992, p.156-157.

⁶⁰ Voir un document de travail réalisé en vue de la préparation d'un colloque, Gardon S., « Gouverner et administrer par commissions, les espaces politico-administratifs de la fabrique de l'action publique », 2013.

⁶¹ Heinich N., *Faire voir. L'art à l'épreuve de ses médiations*, Paris, Les impressions nouvelles, 2009. L'auteur y définit les commissions comme « *des débats d'experts [...] relevant de l'action publique [...], s'exerçant en situation d'interaction [...] dans un espace temps circonscrit [...] et dans un cadre routinisé [...], à propos d'un nombre prédéterminé de dossiers présentés par un rapporteur (excluant les discussions informelles) et devant aboutir à des décisions concrètes* ».

Dans ses travaux sur la Commission Nationale des Rapports Locatifs (CNRL)⁶², Hélène Michel revient sur la définition de la commission au travers des analyses de politique publique. La commission est soit un moment dans un processus plus large d'élaboration et de mise en œuvre de politique publique, soit un lieu d'action. Dans le premier cas, la commission n'a pas d'autre histoire que celle du développement des institutions en charge de problèmes publics. Son rôle est essentiellement déterminé par les circonstances de sa mise en place et par ses missions institutionnelles définies en amont. En aval, elle est évaluée à l'aune de ce qu'elle produit (rapport, avis, recommandations, contrôles, amendements, propositions, ...) et de l'impact de ces *outputs* dans le processus de formulation et de légitimation de l'action publique. Dans le second cas, la commission n'a plus d'histoire. Une fois mise en place, elle se présente comme un cadre défini une fois pour toute et littéralement arrêté, ainsi que l'indiquent les textes administratifs relatifs à sa composition et ses attributions. La commission est alors réduite à un lieu de production intégré dans un processus plus large de définition de l'action publique. En prenant uniquement en compte ses productions, sans se préoccuper de l'histoire de la commission, on passe à côté de sa nature réelle et des jeux d'acteurs qui s'y déroulent. Lorsque les commissaires évoquent leur rôle et celui de l'Etat au sein des commissions, un autre enjeu de l'installation et du fonctionnement des commissions est mis en avant : la définition et la formalisation des relations entre Etat et groupes d'intérêt. Mais cette vision réductrice doit être dépassée pour mieux appréhender ce qu'est réellement une commission. Il faut envisager cette dernière comme un espace de relations constitué à travers la qualification et la sélection d'un nombre choisi de partenaires, qui vont en définir la structuration et le fonctionnement. Nous verrons dans le chapitre 3 que les acteurs du CROPSAV accordent une importance majeure à la sélection des participants.

Au-delà des sujets techniques qui y sont traités, les commissions ont d'autres enjeux tournés vers la redéfinition, à la fois des relations entre groupes représentés et Etat mais également des rôles respectifs de l'Etat et de chacun des représentants dans un domaine ciblé.

1.2 Rôle des commissions au travers de l'exemple de la Commission Nationale des Rapports Locatifs⁶³

Les acteurs interrogés au sujet de la CNRL la décrivent comme un moyen de définir une forme d'action publique en associant des partenaires de choix au processus de formulation et de mises en œuvre de normes publiques. D'autres la voient comme une opportunité d'obtenir un accès permanent et officiel à l'Etat. La commission est ainsi garante de l'organisation des relations publiques.

Pour les membres de l'administration, la mise en place de cette commission s'inscrit dans un mouvement plus général de participation des associations au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. L'installation de ces commissions procède d'une volonté administrative d'organiser un secteur, tout en s'efforçant de laisser libre cours aux acteurs du secteur.

⁶² Michel H., « Histoires croisées et usages concurrents d'un dispositif public : la commission nationale des rapports locatifs, 1982-1986 », in Laborier P. et Trom D.(dir.), *Historicités de l'action publique*, PUF, 2003.

⁶³ Idem

Ce modèle de gestion de l'action publique correspond à la conception d'un Etat moins « découplé de la réalité sociale ». En ce sens, dans le cadre du CROPSAV, un interviewé met en avant ce décalage.

« Ce qui se passe à Paris, c'est souvent très loin de ce qui se passe dans nos régions. »

UN REPRESENTANT DE FRGDS, ENTRETIEN N°6

Il évoque ici le fossé qu'il peut y avoir entre les échelons locaux et nationaux et renforce ainsi la nécessité de prendre en compte les remontées de terrain dans la définition des politiques sanitaires. On cherche dorénavant non plus à « changer la société par décret » mais à « prendre en compte les demandes de la société civile » dont les différents groupes sont naturellement porteurs. Une nouvelle forme d'action publique est ainsi définie.

Pour les différents groupes d'intérêt concernés par la mise en place de la CNRL, cette redéfinition de l'action publique se traduit par une redéfinition de leurs rôles et de celui de l'Etat. Nous verrons par la suite que ces commissions peuvent également présenter pour les acteurs d'autres intérêts plus particuliers. La participation à une commission peut notamment être un moyen d'accès à l'Etat. Pour les différents partenaires constitués, participer aux commissions consiste à accepter de jouer le jeu de la représentation et celui de la négociation. Offrant un espace permanent de réunions et de confrontation des intérêts, la CNRL permet aux différents partenaires d'apprendre à se connaître et à jouer de manière collective dans un jeu d'anticipation croisée et de concurrence entre les groupes. Peu à peu, en fonction des arguments échangés et des différentes manières dont les intérêts des uns et des autres sont formulés et défendus par la voix de leur représentants, les différents acteurs peuvent être amenés à revoir leur position. On aboutit à la production et à l'adoption de normes d'action communes.

Nous allons maintenant voir comment le CROPSAV, de par son mode d'organisation et ses enjeux, peut être assimilé à cette notion de commission que nous venons de détailler.

1.3. Penser le CROPSAV comme une commission en charge des questions sanitaires régionale dans les domaines animal et végétal

Dans le cadre des Etats généraux du sanitaire qui ont mis en place des CROPSAV, l'ambition était bien d'optimiser la gestion du sanitaire sur le territoire et de renforcer la participation des acteurs professionnels dans ce domaine⁶⁴. Le CROPSAV résulte donc bien d'une « volonté administrative d'organiser un secteur, tout en s'efforçant de laisser libre cours aux acteurs du secteur » au sens où l'évoque Hélène Michel. Si le cadre de l'instance est défini en amont par le Code Rural et de la Pêche Maritime, il offre toutefois une grande laxité en matière de composition et de fonctionnement. Arrêtés préfectoraux de composition et/ou règlements intérieurs de fonctionnement restent largement à l'initiative des acteurs locaux. Ces textes restent de plus modifiables au cours du temps en fonction des besoins du CROPSAV. La note de service DGAL/SDSPA/SDQPV/N2013-8053 du 14 mars 2013 élargit le périmètre du CROPSAV en rendant sa consultation possible sur toute question relative à la santé et à la protection des animaux et des végétaux. Le CROPSAV se rapproche ainsi de la notion d'« espace de relations constitué à travers la qualification et la sélection d'un

⁶⁴ MAA, DGAL, « Les Etats généraux du sanitaire, une politique de sécurité sanitaire renouvelée pour l'agriculture française, en 40 actions », dossier des participants, Janvier/septembre 2010

nombre choisi de partenaires, qui vont en définir la structuration et le fonctionnement » évoquée précédemment.

Le CROPSAV est présenté par l'administration comme une instance consultative qui examine et débat la situation sanitaire régionale, regroupant un large panel des acteurs du sanitaire (annexe 3). Il est obligatoirement consulté sur le SRMDS et les PCV⁶⁵ sur lesquels il fournit un avis visant à préparer les décisions d'approbation par le Préfet (pour le SRMDS) ou le Ministre (pour les PCV). Les participants au CROPSAV sont également invités le cas échéant à se prononcer sur des projets d'arrêtés ou sur les mesures en découlant. Une consultation du CROPSAV Nord-Pas-De-Calais a notamment eu lieu dans le cadre de l'arrêté du 31/05/2016 fixant des mesures de prévention, de surveillance et de lutte contre la rhinotrachéite bovine infectieuse, les membres étant invités à se prononcer sur l'opportunité de mettre en place ou non les mesures transitoires prévues par l'arrêté. Fort de sa composition multipartite, le CROPSAV, en se prononçant sur des projets de textes ou de gestion des problématiques sanitaires, vient ainsi répondre à la définition d'une commission, telle qu'elle a été présentée précédemment.

Enfin, de par sa composition, le CROPSAV va entraîner des interactions entre des acteurs n'étant pas forcément amenés à travailler ensemble habituellement. On peut prendre le cas des acteurs des secteurs animal et végétal par exemple. On assiste à une redéfinition des jeux d'acteurs et en quelque sorte à une organisation des relations entre acteurs publics et privés. A l'image de ce qui se passe dans la CNRL, l'ensemble des acteurs de la région est amené à collaborer au processus d'élaboration des politiques publiques dans le domaine sanitaire au sein de cet espace de consultation.

Nous avons vu dans cette partie que le CROPSAV répondait sur plusieurs points à la définition d'une commission :

- **Il représente une instance à visée consultative, préparant les décisions de l'autorité administrative ;**
- **C'est une assemblée multipartite ;**
- **Il est à la fois lieu d'action, point d'étape dans l'élaboration des politiques sanitaires mais également espace de relations dont la structuration et le fonctionnement sont définis par les acteurs ;**
- **Il organise les interactions entre acteurs publics et privés et renforce la participation de ces acteurs du secteur sanitaire.**

Il est intéressant de s'attarder sur ces jeux d'acteurs au sein d'une commission telle que le CROPSAV. En effet, nous allons voir que ce conseil peut être comparé à un acteur collectif unique, qui doit trouver sa place au sein d'une organisation sanitaire déjà en place.

⁶⁵ Articles D 200-5 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

2. Le CROPSAV ou l'émergence d'un acteur sanitaire collectif

« Si on peut mettre toutes les énergies au sein d'une même structure, ça me semble évident ».

UN MEMBRE DE FDSEA, ENTRETIEN N°8

Comme cela est évoqué par cet acteur rencontré, un des intérêts principaux du CROPSAV est de fédérer l'ensemble des acteurs. Il représente un moyen de mettre en commun le travail et les moyens de chacun pour optimiser la gestion du sanitaire en région. Nous allons voir dans cette partie comment le CROPSAV vient organiser les relations entre acteurs et parvient à faire émerger ce que l'on peut considérer comme un acteur collectif. Mais nous aborderons également l'insertion du CROPSAV dans des configurations d'acteurs déjà existantes, au travers notamment de l'exemple de l'espace concertation de la pomme de terre, auquel nous avons pu prendre part durant notre étude.

2.1 Le CROPSAV, un espace fédérateur tourné vers la formulation d'un bien commun

Les différents acteurs de la gouvernance des territoires se trouvent localisés au sein d'un même espace, et donc tenus par des relations de proximité géographique⁶⁶. Ils sont en général localisés à faible distance les uns des autres et peuvent aisément se concerter grâce aux faibles temps d'accès entre leurs lieux de travail ou de vie. Ils entretiennent donc des relations afin de travailler ensemble. Ils sont ainsi liés par ce que l'on a coutume d'appeler des relations de proximité organisées, dues au fait qu'ils appartiennent aux mêmes réseaux (logique d'appartenance) ou qu'ils partagent des valeurs et des objectifs communs (logique de similitude).

La volonté, à travers une composition large du CROPSAV, de rassembler l'ensemble des acteurs impliqués dans le sanitaire, renouvelle les modes de construction d'une représentation ou d'un projet commun. Elle bouscule les dispositifs à mettre en place et appelle un renforcement des processus de démocratie locale, comme évoqué précédemment. Les acteurs qui y travaillent, sont liés par le jeu des proximités. Réunis par la proximité géographique, ils doivent mobiliser leurs ressources communes pour travailler ensemble. C'est le cas quand ils partagent des représentations ou des savoirs communs pour construire ensemble des projets de territoire, ou mobilisent leurs réseaux pour travailler de concert ou pour s'opposer à des projets qui ne leur conviennent pas. Le CROPSAV vient cimenter cette organisation, en offrant un cadre de réunion formalisé aux acteurs. Il permet à des acteurs hétérogènes de se retrouver sur des questions qu'ils acceptent de travailler en commun dans un réseau⁶⁷. Cet apprentissage exige des acteurs engagés des déplacements, des détours par rapport à leur conceptualisation initiale. Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur ces aspects fédérateurs du CROPSAV, appréciés des différents acteurs.

⁶⁶ Torre A., « Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités », *Pour*, 2011/2, n° 209-210, pp. 114-122.

⁶⁷ Lascoumes P., Simard L., « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, 2011/1 (Vol. 61), pp.5-22.

On peut légitimement attendre du CROPSAV une optimisation des réflexions et des moyens de chaque acteur. Issus d'origines variées, du domaine animal ou végétal, ces acteurs vont pouvoir mettre en commun leurs idées et en générer de nouvelles. A titre d'exemple, les travaux qui devront être menés pour élaborer le SRMDS vont nécessiter l'implication de chacun pour définir les enjeux sanitaires sur le territoire dans chaque filière. Les participants au CROPSAV vont ainsi se rassembler autour d'un projet commun et devenir acteur dans la construction de ce nouvel outil jusque-là inexistant. Un tel schéma ne pourrait être envisagé sans la participation de chacun. On comprend alors l'importance de la définition des participants au CROPSAV. Il est important de définir un nombre restreint de participants pour ne pas freiner les processus délibératifs, tout en garantissant la représentativité de l'ensemble des acteurs concernés par le sanitaire. Nous verrons dans le prochain chapitre que cette composition reste, aux yeux des participants, un point délicat et source d'inquiétude.

Par le rassemblement de l'ensemble des acteurs autour de projets communs, le CROPSAV devient ainsi un véritable acteur collectif du sanitaire, s'adressant d'une seule voix aux décideurs politiques. Même si un consensus n'est pas systématiquement formulé, un avis éclairé par les connaissances de chacun peut leur être fourni.

Un acteur rencontré⁶⁸ revient toutefois sur les échanges pré-existants entre les acteurs, bien avant la mise en place de la gouvernance sanitaire. Certes ces échanges n'intéressaient peut être pas un panel aussi large d'acteurs, et ne disposaient pas d'un cadre formalisé comme au CROPSAV, mais ils existaient déjà dans les anciennes régions. Au travers de l'exemple de la pomme de terre, nous allons nous interroger sur l'articulation du CROPSAV avec les instances en place.

2.2 Articulation du CROPSAV avec les instances existantes : la question de la complémentarité ou de la substitution

Dans la région Hauts de France, différentes instances de concertation sont d'ores et déjà fonctionnelles dans certaines filières. On peut notamment citer :

- L'espace de concertation de la pomme de terre, qui regroupe l'ensemble de la filière de la production à la transformation et la distribution, sur les questions sanitaires mais également économiques, techniques, etc.
- La commission interrégionale des abattoirs⁶⁹ Nord-Est, instance de réflexion regroupant les professionnels de la production, de l'abattage, de la mise sur le marché, de la transformation, de la commercialisation, de la distribution, des services de l'État et des collectivités, des chambres consulaires⁷⁰. Elle a pour mission 1/ de réaliser un diagnostic des outils d'abattage; 2/ de définir une stratégie sur l'évolution de l'offre d'abattage; et 3/ de formuler des avis concernant les demandes d'aides.

⁶⁸ Entretien n°6.

⁶⁹ La note DGPAAT/SDPM/C2012-3035 du 18 avril 2012 relative à la mise en place des commissions interrégionales des abattoirs explicite les rôles et missions de ces commissions, leur fonctionnement et les moyens qui sont mis à leur disposition pour remplir les objectifs qui leur sont assignés.

⁷⁰ Archives de mails relatifs à la commission interrégionale des abattoirs Nord-Est, transmis par un cadre de DDPP.

- Le comité régional des céréales, chargé d'émettre tout avis utiles sur l'organisation et le fonctionnement du marché des céréales. Ce comité regroupe des représentants des producteurs, de la Chambre d'Agriculture, des organisations syndicales agricoles (dont FRSEA, JA et CR⁷¹), des négociants, des transformateurs, de l'administration, etc)⁷²

« Les personnes mobilisées, que ce soient au niveau du CROPSAV ou dans d'autres instances, sont souvent les mêmes, çà c'est quelque chose qu'il faut entendre »

UN CHEF DE SERVICE EN CHAMBRE D'AGRICULTURE, ENTRETIEN N°11

Cette remarque d'une personne rencontrée prend tout son sens lorsque l'on consulte les textes réglementaires et archives disponibles sur ces différentes commissions. On se rend rapidement compte que les participants à ces différentes instances, y compris le CROPSAV, sont souvent les mêmes. Se pose alors la question de l'insertion de ce CROPSAV dans ces configurations d'acteurs existantes depuis déjà plusieurs années. Comment le CROPSAV tient compte des répartitions de compétences, de tâches et de rôles qui lui préexistent⁷³ ? Ayant eu l'opportunité de participer à l'espace de concertation de la pomme de terre durant notre étude, nous axerons notre réflexion autour de cet exemple.

Lors des entretiens⁷⁴, un membre de FDSEA revient sur l'intérêt de l'espace de concertation de la pomme de terre. Il estime que le système est relativement efficace, lui permettant d'avoir directement à faire avec les personnes concernées de ce secteur. Il s'inquiète en cela de la complexité potentielle qui pourrait émerger du CROPSAV. Il y voit un risque de perte de ce lien direct, notamment si la mise en place du CROPSAV conduisait à la disparition de cet espace de concertation spécialisé.

« Avec l'espace de concertation [...], l'idée c'est de mettre autour de la table des représentants de l'Etat et des représentants de la profession pour évoquer des sujets qui intéressent tout le monde. C'est déjà un bon moyen de faire connaître à l'Etat quelles sont nos préoccupations. »

« En fin de compte, l'idée (du CROPSAV) c'est quand même de mettre sous le même chapeau un certain nombre de choses qui existent actuellement mais où il n'y a pas forcément une concertation nécessaire et suffisante ? »

UN REPRESENTANT DU COMITE TECHNIQUE POMME DE TERRE, ENTRETIEN N°4

L'espace de concertation de la pomme de terre s'apparente en effet à l'instance CROPSAV dans ses objectifs de fédération des acteurs. Notre participation à l'une des réunions de cette instance, réunie pour la première fois à l'échelle des Hauts de France le 24 mai 2017, nous a permis de découvrir une filière très bien organisée et pro-active, en attente d'un appui de l'administration pour mener à bien certaines actions comme la gestion du mildiou.

⁷¹ FRSEA Fédération Régionale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, JA Jeunes Agriculteurs, CR Coordination Rurale, sont les principaux syndicats présents sur la région Hauts de France.

⁷² Liste des participants disponible dans l'arrêté préfectoral du 25/01/2017, relatif à la composition du comité régional des céréales des Hauts de France.

⁷³ Réflexion issue d'un document de travail fourni par S. GARDON, préparé en vue d'un colloque intitulé « Gouverner et administrer par commissions, les espaces politico-administratifs de la fabrique de l'action publique.

⁷⁴ Entretien n°8.

Toutefois, comme l'évoque l'acteur rencontré, ces espaces de concertation n'existent pas dans toutes les filières et certaines filières souffrent d'un manque d'organisation, préjudiciable à la gestion des dangers sanitaires. Le CROPSAV peut être envisagé comme une occasion pour ces filières de bénéficier des travaux d'organisation mis en place dans les autres secteurs et ainsi d'amorcer leur propre structuration.

En outre, nous avons pu observer que les échanges dans l'espace de concertation ne se limitent pas au domaine sanitaire. Les aspects économiques et techniques sont également abordés. La promotion de la filière pomme de terre des Hauts de France sur différents salons internationaux a notamment été évoquée pour accroître les exportations. L'espace de concertation couvre un panel de problématiques bien plus large que les objectifs fixés pour le CROPSAV. En outre, ce conseil n'a pas vocation à être aussi spécialisé que ces commissions orientées sur une filière en particulier.

Une substitution des ces commissions spécialisées par le CROPSAV ne semble donc pas à l'ordre du jour. A contrario, le CROPSAV peut être envisagé comme une instance complémentaire de ces commissions. A travers la diversité des acteurs qui composent le CROPSAV, ce dernier permet d'offrir un poids plus conséquent aux réflexions menées sur une éventuelle problématique rencontrée par une filière, en intégrant notamment d'autres acteurs du végétal ou de l'animal. Lors des réunions du CROPSAV, chaque filière n'a pas vocation à être systématiquement évoquée. La participation des acteurs du secteur de la pomme de terre peut par exemple être envisagée à titre occasionnel, lorsqu'un problème sanitaire impactant voit le jour et nécessite une action forte d'emblée.

Le CROPSAV apparaît donc comme un outil de fédération des acteurs du sanitaire, de mise en commun du travail et des moyens de chacun.

Les acteurs impliqués se connaissent déjà partiellement, de par leur proximité géographique et leur appartenance aux mêmes réseaux. La Composition large du CROPSAV vient renforcer et élargir ces interactions. Mais elle implique de nouveaux modes de construction des projets communs. On peut raisonnablement en attendre une certaine optimisation des réflexions menées par des participants aux origines diverses. Ce rassemblement d'acteurs hétérogènes sur des projets communs permet de faire émerger un acteur collectif du sanitaire, s'exprimant d'une seule voix vers les autorités administratives.

La mise en place du CROPSAV nécessite que ce dernier s'articule avec d'autres instances d'ores et déjà fonctionnelles dans la région. Ces commissions spécialisées dans certains filières comme la pomme de terre, les céréales ou les abattoirs, peuvent de prime abord présenter des objectifs communs au CROPSAV, notamment en matière de fédération d'acteurs.

Automatiquement, on va retrouver les mêmes acteurs participants à ces différentes commissions. Il est important de délimiter le périmètre du CROPSAV pour légitimer sa place parmi les instances consultatives existantes. Le CROPSAV ne vient pas se substituer à ces commissions spécialisées à une filière mais il en devient complémentaire. Il représente un moyen d'aider les filières moins organisées. Instance plus large, uniquement portée sur le sanitaire, il permet la contribution de l'ensemble des acteurs régionaux sur une problématique.

Une commission comme le CROPSAV est toujours constituée d'un collectif restreint, formé de participants dûment sélectionnés en fonction de certaines propriétés sociales⁷⁵. En parallèle de l'émergence d'un acteur collectif du sanitaire, le CROPSAV lors des choix relatifs à sa composition, va inévitablement engendrer des jeux de pouvoir entre les participants.

3. le CROPSAV comme source ou enjeu de pouvoir

La définition des participants au CROPSAV n'est pas une étape anodine dans la mise en place de cette instance. Nous avons pu le constater lors de notre étude en travaillant sur la composition optimale du CROPSAV des Hauts de France et en consultant les archives relatives à l'élaboration de l'ancien CROPSAV Picardie⁷⁶. La mise en place d'une telle commission crée des partitions entre des acteurs jugés légitimes et d'autres qui le sont moins. Nous allons aborder ici la façon dont le CROPSAV va redéfinir le pouvoir à la fois à l'échelle de la région mais également de manière individuelle, à l'échelle des acteurs participants. Nous verrons enfin comment ce CROPSAV représente un moyen de mettre en avant certaines problématiques sanitaires.

3.1 Le CROPSAV, tremplin pour l'échelon régional

La nouvelle région Hauts de France, issue de la fusion des régions Nord-Pas-De-Calais et Picardie, devient aux yeux des acteurs « un géant de l'agriculture »⁷⁷. La fusion des régions a apporté une « véritable crédibilité sur le plan national et international en terme d'agriculture »⁷⁸ à la région Hauts de France. Les acteurs rencontrés y voient une véritable cohérence. Ce sentiment de cohérence est renforcé par la nouvelle gouvernance sanitaire, qui place l'échelon régional au cœur du sanitaire, avec les notions d'association sanitaire régionale, de SRMDS et de CROPSAV.

« L'avantage de la gestion à l'échelle régionale, c'est [...] d'avoir les mêmes règles au sein de la même région, avant d'espérer avoir les mêmes règles sur toute l'Europe »

UN MEMBRE DE JEUNES AGRICULTEURS HAUTS DE FRANCE, ENTRETIEN N°5

Au cours des entretiens, les personnes rencontrées, à l'image du commentaire ci-dessus, mettent en avant l'intérêt de l'échelon régional en matière d'harmonisation de la politique sanitaire sur le territoire considéré. D'autres rappellent l'importance d'une gouvernance locale en comparaison à la gouvernance nationale.

« Nous quand on entend CROPSAV [...], je pense aussi à CNOPSAV. Parce que le CROPSAV c'est la déclinaison de ce qui se passe au national. Au CNOPSAV, le

⁷⁵ Massardier G., Le Naour G. (dir.), *L'action publique sélective*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, coll. « Droit et Société. Recherches et travaux », 2013, 338p.

⁷⁶ Cf. Mémoire de stage pour l'obtention du certificat d'études vétérinaires approfondies en santé publique vétérinaire (CEAV), « Appui à l'organisation du CROPSAV d'installation dans la région Hauts de France », réalisé par Blandine Ivart, 2017.

⁷⁷ Entretien n°10.

⁷⁸ Entretien n°7.

syndicalisme et les chambres d'agriculture sont des structures qui ont énormément d'influence au sein de ce comité. Ce qui se passe à Paris, c'est souvent très loin de ce qui se passe dans nos régions » [...] « Mais ce qui se passe à Paris impacte ce qui se passe en région ».

UN REPRESENTANT DE FRGDS, ENTRETIEN N°6

On comprend ici l'importance de l'émergence d'un acteur collectif régional, qui offrira un poids plus important aux messages portés par les acteurs via le CROPSAV. En s'exprimant d'une seule voix, les acteurs du sanitaire espèrent valoriser leur positionnement auprès de l'échelon national et être mieux entendus. On peut imaginer que l'articulation entre le CROPSAV et le CNOPSAV soit le moyen pour l'échelon national de mieux cerner les problématiques locales et de répondre de manière optimale aux attentes de terrain. Lors du récent CNOPSAV du 24 mai 2017⁷⁹ relatif à la nouvelle gouvernance, les premiers retours sur l'audit actuellement mené par le CGAAER sur l'organisation sanitaire en santé végétale et animale ont été fournis. Un temps de réflexion avec l'ensemble des membres a notamment abordé l'optimisation de l'articulation entre CNOPSAV et CROPSAV.

Toutefois, les efforts sont à poursuivre sur le terrain pour optimiser cette régionalisation à tous les niveaux. En effet, les différentes structures professionnelles des anciennes régions n'ont pas encore toutes terminées leur processus de fusion. En outre, toutes les organisations ne bénéficient pas d'un même niveau de pilotage, certaines pouvant être menées prioritairement par l'échelon national ou régional, d'autres par l'échelon départemental. Dans un entretien, un chef de service⁸⁰ évoque par exemple les difficultés rencontrées pour se mettre d'accord sur un positionnement commun, entre les différents départements de la région, sur la question des ateliers dérogatoires⁸¹. Chaque directeur de GDS vient défendre le positionnement et les usages de son département. A défaut d'une position commune régionale, seule une harmonisation à la marge peut être obtenue. Dans ses travaux sur la fièvre catarrhale ovine, Boris Ollivier met, en outre, en avant les prises de position divergentes que peut prendre une même organisation syndicale, aux échelons locaux et nationaux⁸². Même au sein de l'administration, le SRAL peine à se faire une place dans le domaine animal. S'il est historiquement reconnu comme l'interlocuteur privilégié à la DRAAF pour le domaine végétal, l'échelon départemental avec les DD(CS)PP reste prédominant dans le secteur animal, à la fois pour les professionnels et les vétérinaires. Des efforts de mise en cohérence restent donc à fournir pour harmoniser le schéma sanitaire en place.

S'il est un moyen de renforcer le poids de la région dans les discussions relatives au sanitaire à l'échelon national, le CROPSAV peut être également être employé par certains acteurs comme un outil d'accès à l'Etat. Les enjeux en matière de pouvoir deviennent alors davantage individuels.

⁷⁹ Informations tirées de la prise de note d'un agent de SRAL ayant participé à ce CNOPSAV.

⁸⁰ Entretien n°1.

⁸¹ Définition atelier dérogatoire : atelier d'engraissement de bovins, exempts sous certaines conditions de tout ou partie des tests obligatoires à l'introduction ainsi que des dépistage annuels de prophylaxie. Site du GDS Centre, gdscentre.fr/index.php/sante-animale/par-espece/s-an-bovins, consulté le 27/07/2017.

⁸² Ollivier B., « The end of the French Model for Animal Health ? A Sociological Analysis of the Bluetongue Vaccination Campaign (2007-2009), *Sociologia Ruralis*, 4, 2013, pp. 496-514.

3.2 Le CROPSAV, un moyen d'accès à l'Etat ?

Le recours à des commissions consultatives comme le CROPSAV aboutit à l'implication de nouveaux acteurs dans le processus de la construction des choix démocratiques⁸³. Il amène à la reconnaissance pratique de certaines formes de compétences ordinaires et au dessaisissement symbolique du monopole des experts sur la préparation des décisions collectives, dans des secteurs autrefois entièrement régulés par le discours scientifique. Il vient également remettre en cause la frontière entre opinion éclairée du représentant de l'Etat et opinion du profane, qui n'est pas forcément au fait de la problématique dans son ensemble. Dans ses travaux sur la fièvre catarrhale ovine, Bois Ollivier⁸⁴ revient sur les limites du recours à l'expertise. La science apparaît parfois incapable de résoudre des incertitudes générées par des connaissances nouvelles et leurs applications. Les experts sont en outre perçus comme peu disposés à accueillir la pluralité d'opinions. L'auteur insiste sur l'importance de la prise en compte de l'avis des néophytes pour évoluer vers un système de gestion du sanitaire adapté à la situation. Toutefois, sur ce sujet, un acteur rencontré⁸⁵ évoque quant à lui un CROPSAV trop large, incluant des personnes de tous horizons qui pour la majorité n'ont pas une vision de la réalité de ce qu'est le sanitaire. Dans ce type de commission consultative, l'avis informé des participants sur des questions complexes, portant parfois sur un domaine qui leur est inconnu, est considéré comme pouvant éclairer le choix des représentants.

Dans ses travaux relatifs à la CNRL⁸⁶, Hélène Michel revient sur la conception qu'ont les acteurs de cette commission. Malgré les désaccords concernant le bien-fondé et les missions de la CNRL, pour tous, « *il faut y être* » car c'est le moyen d'obtenir une reconnaissance officielle, et donc d'exister dans l'espace de la représentation des intérêts du logement. La commission leur offre un accès permanent à l'Etat (à la différence des accès ponctuels dont les acteurs pouvaient bénéficier dans certains groupes de travail ou comités *ad hoc*) qui rentre dans un cadre officiel (à la différence des rencontres informelles, voire secrètes, organisées entre représentants de l'Etat et représentants des propriétaires). Il est envisageable que le même processus voit le jour avec la mise en place du CROPSAV Hauts de France. En ce sens, des travaux de comitologie ont fait l'objet d'une recommandation dans un rapport relatif à l'organisation du futur CROPSAV⁸⁷.

Ces travaux permettraient d'envisager une composition la plus juste et équitable possible de cette instance, en matière de représentation des acteurs. La composition du CROPSAV peut, à l'image de la CNRL, être assimilée à la reconnaissance donnée par l'Etat aux groupes de leur qualité à être des représentants, compte-tenu de différents critères, et des efforts constants de la part des membres des groupes pour être reconnus comme tels, efforts qui se traduisent par des transformations des pratiques d'action au sein même du groupe⁸⁸. C'est d'autant plus vrai pour les OVS et OVVT, principaux participants au CROPSAV, qui ont dû

⁸³ Blondiaux L., Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, volume 15, n°57/2002, p.17-35.

⁸⁴ Ollivier B., « The end of the French Model for Animal Health ? A Sociological Analysis of the Bluetongue Vaccination Campaign (2007-2009) », *Sociologia Ruralis*, 4, 2013, pp. 496-514.

⁸⁵ Entretien n°6.

⁸⁶ Michel H., « Histoires croisées et usages concurrents d'un dispositif public : la commission nationale des rapports locatifs, 1982-1986 », in Laborier P. et Trom D.(dir.), *Historicités de l'action publique*, PUF, 2003.

⁸⁷ Cf. mémoire de stage pour l'obtention du certificat d'études vétérinaires approfondies en santé publique vétérinaire, relatif à l'installation du CROPSAV plénier pour la région Hauts de France, réalisé par Blandine Ivart.

⁸⁸ Michel H., op.cit.

élaborer un dossier de reconnaissance⁸⁹, formalisant ainsi leur mode d'organisation et de fonctionnement, afin d'être reconnus par l'Etat. La mise en place du CROPSAV consiste à définir l'ensemble des intérêts concernés par les questions sanitaires en région et à veiller à leur « bonne » représentation. L'admission au CROPSAV va en quelque sorte contribuer à formaliser de manière spécifique les relations entre Etat et partenaires, et à valoriser certaines ressources des groupes et de leurs représentants.

Une attention particulière doit être portée au déroulement des réunions du CROPSAV et notamment aux possibilités d'expression et temps de parole de chacun. Comme l'évoque Hélène Michel⁹⁰ dans le cadre de la CNRL, pour l'ensemble des groupes concurrents, le jeu consiste tout d'abord à essayer de se faire une place et de se constituer une position dominante de manière à pouvoir faire entendre sa voix. Un interviewé se rappelle, lors de sa participation aux précédents CROPSAV, le comportement de certains groupes.

« Ces gens-là sont très présents et très actifs (...) et ne laissent pas la parole à d'autres personnes »

UN REPRESENTANT DE FREDON, ENTRETIEN N°10

Au sein du CROPSAV, il s'agit en effet de ne pas être en reste par rapport aux groupes rivaux ou opposants. Pour cela, les participants peuvent en particulier jouer des prises de parole et des temps de parole, s'efforçant d'intervenir régulièrement et longtemps. Le CROPSAV ne doit pas rester au service des acteurs dominants mais permettre, dans certaines circonstances, de doter les acteurs les moins prédominants d'une certaine forme de pouvoir. Il serait dommage que ce CROPSAV ne profite qu'à un nombre limité d'acteurs et se transforme finalement en une forme de néo-corporatisme⁹¹ local dont la seule vocation serait de pérenniser la consultation de certains représentants ou institutions parties prenantes⁹². Pour les différents partenaires constitués, participer à une commission doit consister à accepter de jouer le jeu de la représentation et celui de la négociation.

Si certains acteurs peuvent voir dans le CROPSAV un moyen de se rapprocher de l'Etat et de gagner une certaine forme de pouvoir, ce conseil est également une opportunité de mise à l'agenda de certains problèmes sanitaires, voir de leur reconnaissance officielle par l'ensemble des parties prenantes.

⁸⁹ Cf. Arrêté du 4 janvier 2013 relatif au contenu des dossiers de reconnaissance d'un organisme à vocation sanitaire, d'une organisation vétérinaire à vocation technique et d'une association sanitaire régionale conformément aux articles R. 201-14, R. 201-20 et R. 201-26 du code rural et de la pêche maritime

⁹⁰ Michel H., « Histoires croisées et usages concurrents d'un dispositif public : la commission nationale des rapports locatifs, 1982-1986 », in Laborier P. et Trom D. (dir.), *Historicités de l'action publique*, PUF, 2003.

⁹¹ Schmitter P.C., « Still the Century of Corporatism ? », *Review of Politics*, 36 (1), 1974, p. 85-13. L'auteur définit le néo-corporatisme comme « un système de représentation des intérêts dans le cadre duquel les acteurs sont organisés en nombre limité de catégories fonctionnelles, obligatoires, disciplinées, hiérarchisées et à l'abri de toute concurrence ; catégories qui sont reconnues et admises (sinon créées) par l'Etat et bénéficient d'un monopole de représentation dans la mesure où elles parviennent en retour à contrôler la sélection de leurs dirigeants, le type de demandes qui s'expriment et le soutien qu'elles reçoivent ».

⁹² Document de travail fourni par S. GARDON, préparé en vue d'un colloque intitulé « Gouverner et administrer par commissions, les espaces politico-administratifs de la fabrique de l'action publique

3.3 Le CROPSAV, un outil de reconnaissance des problématiques sanitaires ?

Une question ou un problème devient un sujet de préoccupation politique par un processus de mise en visibilité, plus ou moins publicisé ou discret, auquel une certaine diversité d'acteurs est susceptible de contribuer. Ces problèmes, mis à l'agenda, font alors l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et sont donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions⁹³. Le rôle des acteurs dans la formulation des problèmes a un impact décisif sur les politiques publiques élaborées pour les prendre en compte⁹⁴. La prise en compte des problématiques sanitaires n'échappe pas à ce processus de mise à l'agenda, l'ensemble des questions ne pouvant être traitées de manière simultanée. Comme le soulignent Stephen Hilgartner et Charles Bosk⁹⁵ les autorités publiques ne peuvent pas mettre sur agenda l'ensemble des problèmes car « *l'attention publique est une ressource rare, dont l'allocation dépend de la compétition au sein d'un système d'arènes publiques* ». De ce fait, les « *problèmes doivent lutter pour occuper un espace dans les arènes publiques* ». Il revient donc aux acteurs de se mobiliser autour de certaines problématiques afin de le mettre en avant sur la scène politique.

Au cours de notre étude, nous avons ainsi pu apprécier ce phénomène au travers de la question du mildiou de la pomme de terre. Lors des différents entretiens menés ainsi que de notre participation à l'espace concertation de la pomme de terre, nous avons pu apprécier la mobilisation des acteurs de terrain autour de cette problématique au travers des documents d'information⁹⁶ élaborés et remis aux exploitants, des réunions organisées sur ce sujet, d'articles de journaux⁹⁷, etc. Un relais auprès de l'OVS reconnu pour le domaine végétal mais également auprès des autorités administratives a été sollicité lors de l'espace concertation et une éventuelle présentation de la problématique lors d'un CROPSAV a notamment été évoquée. Les acteurs y voient un moyen de faire avancer les travaux en cours sur ce sujet. La FREDON (OVS végétal) n'était pas forcément au fait de la volonté des acteurs de la filière de porter cette question au CROPSAV. Les échanges ont ainsi permis d'ébaucher une collaboration des différents acteurs, et de mettre en avant cette problématique du mildiou. On peut raisonnablement imaginer qu'une telle collaboration voit également le jour, de manière plus élargie, sur tout sujet abordé en CROPSAV.

En effet, le CROPSAV, en réunissant l'ensemble des acteurs professionnels mais également politiques peut être considéré comme un outil de mise à l'agenda de certaines questions sanitaires, jugées prioritaires. Il va permettre d'élargir le public concerné par le problème, en fonction de la formulation qui lui sera donnée. On va en quelque sorte faire passer une question sanitaire de la sphère sociale et technique à la sphère politique et administrative via le CROPSAV. Afin d'intéresser plusieurs publics, il est nécessaire de traduire une problématique de différentes manières, sur des aspects sanitaires, sociétaux, économiques,

⁹³ Garraud P., « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, vol.40, 1990, pp.17-41.

⁹⁴ Hassenteufel P., « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales* 2010/1, n° 157, p. 50-58.

⁹⁵ Hilgartner S., Bosk C., 1988, « The Rise and Fall of Social Problems : A Public Arena Model », *American Journal of Sociology*, vol. 94, n° 1, p. 53-76.

⁹⁶ Chambre d'agriculture Nord-Pas-De-Calais et Comité technique pomme de terre, « Objectif terre 0% », 2016.

⁹⁷ Haccart C., « Mildiou. Gérer les tas de déchets en début de campagne », *Terres et territoires*, n°4, p. 21, 28/04/2017.

etc. Les acteurs politiques, jusque-là peu présents peuvent alors s'emparer du problème, le traduire en d'autres termes et en faire leur cause, lui donnant une autre dimension.

Aborder une question sanitaire au CROPSAV passe toutefois par une phase préalable de priorisation des dangers sanitaires à prendre en compte sur le territoire régional, via notamment les travaux d'élaboration du SRMDS. Dans le cas du mildiou se pose par exemple une question : Doit-on l'aborder au CROPSAV ou peut-on poursuivre les efforts menés à l'échelle de la filière sans nécessairement impliquer d'autres acteurs ? Cette question fera l'objet d'une réflexion entre les acteurs de la filière et l'OVS, avant d'envisager une présentation en CROPSAV.

La réflexion relative à la composition du CROPSAV est une étape importante, l'invitation au conseil pouvant être assimilée à un outil de pouvoir par certains acteurs.

Remettre le pilotage du sanitaire au niveau régional offre un poids plus important à cet échelon territorial. En outre, la fusion des anciennes régions Nord-Pas-De-Calais et Picardie permet aux Hauts de France de s'imposer comme un géant de l'agriculture. On obtient une région se positionnant au cœur de sanitaire, et s'exprimant d'une seule voix auprès des autorités administratives. Toutefois, des efforts d'harmonisation au sein des différentes structures, publiques et privées, doivent être poursuivis afin d'assurer la cohérence de cet échelon régional.

Le CROPSAV, en impliquant des acteurs de différentes origines, met fin au monopole des experts dans les décisions en matière de politique sanitaire. Il permet la prise en compte des réflexions de non initiés. Pour les acteurs, il renforce l'intérêt de participer, qui devient un moyen d'accéder à l'Etat et à ses acteurs/instances. En cela, des travaux concrets et argumentés de composition du CROPSAV deviennent indispensables pour assurer sa légitimité. Participer au CROPSAV devient une forme de reconnaissance de l'Etat envers un organisme, jugé représentatif dans un domaine. Cette remarque prend tout son sens avec la reconnaissance des OVS et OVVT.

Pour les acteurs participants aux CROPSAV, il est alors essentiel de faire entendre sa voix. En cela, ce Conseil devient le lieu de mise à l'agenda de questions sanitaires jusque-là rester en retrait. Il permet de faire émerger ou de faire reconnaître certaines problématiques régionales, et le cas échéant de les faire remonter à l'échelle nationale via le CNOPSAV.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'Etat reste maître de certaines décisions, du choix des acteurs conviés au CROPSAV, ou encore de la forme que prend cette instance. Il confère ainsi à cette instance consultative un pouvoir limité et permet en cela de ne pas déposséder le citoyen du pouvoir démocratique. En effet, les citoyens, au travers de l'élection de leurs représentants (au gouvernement, à l'Assemblée Nationale, etc.) expriment leur volonté politique. Donner les pleins pouvoirs aux acteurs du CROPSAV

reviendrait alors à ne plus tenir compte de cette volonté citoyenne, en remettant le pouvoir dans d'autres mains que celles des élus.

On assiste à une mise en équilibre au sein du CROPSAV du politique et du technique, à l'origine de certaines craintes de la part des acteurs. Dans le troisième chapitre de notre rapport, nous avons donc cherché à confronter les théories discutées dans les chapitres précédents à la réalité de terrain, au travers de la perception qu'ont les acteurs de ce CROPSAV.

Chapitre 3 : Le CROPSAV des Hauts de France : une institutionnalisation sous contraintes

Au sein de la nouvelle gouvernance sanitaire, le CROPSAV est présenté comme une instance consultative, qui examine et débat de la situation sanitaire de la région. Destiné à renforcer l'implication des professionnels et des associations dans la politique sanitaire, et par-delà à les responsabiliser, il permet un rapprochement des domaines animal et végétal, visant à harmoniser la surveillance et la gestion des problématiques sanitaires. Dans notre étude, nous avons souhaité connaître le ressenti et le positionnement des acteurs vis-à-vis de ce CROPSAV, comment ils perçoivent ses enjeux et intérêts, et comment ils appréhendent son fonctionnement. Nous verrons que le CROPSAV est accueilli favorablement par la majorité des acteurs rencontrés, même si son intégration dans un schéma sanitaire d'ores et déjà fonctionnel pose question. Nous reviendrons ensuite sur la perception qu'ont les acteurs de la pluralité des participants potentiels au CROPSAV. Y voient-ils un bénéfice ou un frein à l'aboutissement des projets sanitaires ? Enfin, à partir des différents éléments présentés dans les précédents chapitres et des entretiens menés, nous tenterons de définir des recommandations destinées à faciliter la légitimation du CROPSAV auprès des acteurs de terrain. Nous aborderons pour cela la notion de résistance au changement.

1. Une instance de concertation légitime mais qui peine à s'inscrire dans le paysage institutionnel local

Si la plupart des acteurs interrogés sont favorables, pour plusieurs raisons, à l'installation d'un conseil régional en charge des questions sanitaires, de nombreuses questions viennent toutefois freiner leur mobilisation dans cette instance.

1.1. Un CROPSAV aux atouts non négligeables

André Torre⁹⁸ revient sur les mécanismes de gouvernance des territoires et met en avant leur manque de stabilité à l'heure actuelle. Bien qu'ils aient facilité ces dernières décennies la mise en place du paradigme de la concertation, ces mécanismes donnent lieu à de nombreux débats et controverses quant à leur utilités respectives. Toutefois, un relatif consensus s'établit pour admettre que la mise en œuvre de différentes formes de participation des acteurs privés ou semi-publics aux débats ou à la décision publique permet d'avancer vers des processus de gouvernance territoriale plus équilibrés et ouverts. Le

⁹⁸ Torre A., "Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités », *Pour*, 2011/2 (n°209-210), p. 114-122.

CROPSAV s'inscrit dans cette dynamique, les enjeux potentiels de l'instance étant remis en question par différents freins.

1.1.1 Un CROPSAV fédérateur

Dès les premiers interviews, les personnes rencontrées mettent en avant le potentiel d'harmonisation qui se dégage du CROPSAV⁹⁹. Ils y voient une instance fédératrice, permettant la mise en commun du travail et des moyens de chacun¹⁰⁰.

« C'est sûr qu'il faut qu'il y ait cette instance, il faut qu'elle ne soit pas que dans la gestion immédiate d'une problématique mais qu'elle puisse être en situation d'anticipation. Elle doit être sur des problèmes très techniques, très pointus, d'actualité mais aussi sur des problématiques qui peuvent survenir »

UN MEMBRE DE FDSEA, ENTRETIEN N°8

Le CROPSAV est perçu ici en tant qu'espace fédérateur, tourné vers la formulation d'un bien commun (cf. chapitre 2, partie 2). Au-delà de cet aspect fédérateur, le CROPSAV est considéré comme un moyen d'anticiper les problèmes, et non plus uniquement de les résoudre. En se positionnant en amont, en dehors des contextes de crise, le CROPSAV est vu comme un moyen de faire prendre conscience de risques jusqu'alors non envisagés par les acteurs. La définition d'un CROPSAV source d'informations nouvelles, énoncée dans la partie 2 du chapitre 1, est ainsi mise en avant.

Si les acteurs reconnaissent un rôle fédérateur au CROPSAV, la notion de légitimation des décisions développée dans le précédent chapitre n'est pas mise en avant par ces derniers.

1.1.2 Une instance où se croisent politique et technique

D'autres acteurs insistent sur l'intérêt de la mise en place d'une instance politique, dans laquelle l'administration prendrait le rôle indispensable d'arbitre des échanges¹⁰¹.

« Il faut que le politique s'en mêle pour faire avancer les choses. Pour moi, c'est une évidence. »

UN REPRESENTANT DE FRGTV, ENTRETIEN N°9

A contrario, certains craignent une intervention du politique ou de l'administratif qui ne vienne brouiller les projets d'action sanitaire et empêcher de répondre aux besoins de terrain¹⁰².

Toutefois, les acteurs sont conscients du rôle prépondérant des acteurs politiques, comme le Conseil Régional, dans l'appui à certains projets. Le politique est défini comme « celui qui a les manettes » à leurs yeux.

⁹⁹ Entretien n°5.

¹⁰⁰ Entretien n°8.

¹⁰¹ Entretien n°9.

¹⁰² Entretien n°6.

1.1.3 Le CROPSAV, lieu d'émergence ou de reconnaissance de problématiques sanitaires

Une instance régionale est également garante de la remontée des informations à l'échelon national.

« Il est important d'avoir ce genre d'instance [...] et il n'est pas possible de faire vivre une instance nationale (le CROPSAV) sans avoir de remontées régionales donc la déclinaison semble assez logique. »

UN DIRECTEUR DE CHAMBRE D'AGRICULTURE, ENTRETIEN N°11

La déclinaison entre instances régionales et nationales apparaît évident pour cet interviewé. Il insiste de la même manière sur l'importance d'avoir des remontées d'informations locales vers le CROPSAV. On peut ainsi logiquement attendre du CROPSAV qu'il permette de faire émerger des problématiques ou de les faire reconnaître comme prioritaires dans la politique sanitaire régionale¹⁰³. On revient ici sur la notion de mise à l'agenda développée dans la partie 3 du chapitre précédent, envisageant le CROPSAV comme un outil de reconnaissance des problématiques sanitaires.

1.1.4 Un CROPSAV, instance d'information

Enfin, certains acteurs reviennent sur l'intérêt potentiel du CROPSAV en tant qu'instance d'information¹⁰⁴. Si il ne s'agit pas ici du but premier de ce conseil, un temps d'information permettrait aux différents participants de connaître les travaux en cours. Le CROPSAV prend alors la forme d'un outil de communication entre les acteurs. Mais certains restent interrogatifs sur la réelle nécessité de la mise en place de ce nouvel outil.

« Je ne sais pas si c'est un manque aujourd'hui (les outils de communication entre acteurs), ça (le CROPSAV) peut apporter un plus demain, mais est-ce que c'est un manque, je ne sais pas. »

UN MEMBRE DE JEUNES AGRICULTEURS HAUTS DE FRANCE, ENTRETIEN N°5

Cette remarque remettant en cause les intérêts potentiels du CROPSAV n'est pas la seule que nous avons entendue au cours des entretiens. D'autres aspects en lien avec le contexte du CROPSAV ressortent des discussions.

1.2. Un contexte d'installation flou

Si l'ensemble des acteurs se montrent favorables et pro-actifs dans la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance, des freins apparaissent rapidement dans les discours des interviewés.

1.2.1 Une méconnaissance de la nouvelle gouvernance et du CROPSAV

Lorsque les acteurs rencontrés sont membres de structures comme les OVS ou l'OVVT, ils connaissent bien la nouvelle gouvernance et les notions de dangers sanitaires, de CROPSAV,

¹⁰³ Entretien n°10.

¹⁰⁴ Entretien n°6.

... s'y référant. Toutefois, cette connaissance ne se retrouve pas systématiquement chez d'autres acteurs, moins impliqués structurellement dans le dispositif. Il est par exemple arrivé que l'interviewé démarre l'entretien en demandant une définition du CROPSAV, pour bien cerner le sujet¹⁰⁵. D'autres nous avouent que les termes employés autour de la nouvelle gouvernance, tels qu'OVS, OVVT, CROPSAV..., ne leur parlent pas vraiment et n'évoquent rien de précis pour eux¹⁰⁶. La notion de classement des dangers sanitaires n'est pas maîtrisée par tous, certains acteurs ne sachant pas le nombre de catégories existantes par exemple. Pour expliquer en partie cette confusion, des représentants syndicaux¹⁰⁷ mettent en cause les nombreux changements survenus les dernières années. Ils évoquent notamment les évolutions au sein de l'administration, comme la transition à la DRAAF du service régional de la protection des végétaux au service régional de l'alimentation, la délocalisation des services, etc.

« En fait le CROPSAV ça va fonctionner comment ? Qui décide quoi ? Est-ce que c'est à la majorité ? comment ça se décide ? est-ce que c'est un président tout puissant ? Est-ce que c'est à l'unanimité ? Comment ça va fonctionner et qui sera dedans ? »

UN MEMBRE DE FDSEA, ENTRETIEN N°8

Les nombreuses interrogations soulevées par les interviewés autour du fonctionnement du CROPSAV, des questions que l'on peut y aborder, ou encore du contenu des PCV, démontrent la méconnaissance d'une partie des acteurs concernant ce conseil. Une grande partie de ces informations est toutefois disponible dans les règlements intérieurs validés par les participants au CROPSAV, mais peu d'acteurs rencontrés étaient présents aux précédents CROPSAV et ils n'ont donc pas connaissance de ces documents.

Pour les quelques interviewés ayant pris part aux précédentes éditions des CROPSAV, les présentations de la nouvelle gouvernance, des dangers sanitaires et du CROPSAV ont été jugées trop complexes.

« C'était trop compliqué, et même nous qui sommes dedans, c'était compliqué. Je pense que les personnes qui sont en face et qui ne sont pas dedans ne comprennent pas, et c'est là où ils ont l'impression d'une machine à gaz et même nous on avait cette impression ».

UN REPRESENTANT DE FREDON, ENTRETIEN N°10

En ce sens, un rapport annexe¹⁰⁸ concernant l'optimisation de l'organisation du prochain CROPSAV Hauts de France recommande de réitérer la présentation de la nouvelle gouvernance, mais de manière très simplifiée. Il est préférable de procéder par étape et de s'assurer de la bonne assimilation des bases de cette gouvernance par les acteurs impliqués avant de rentrer dans les détails. L'impression d'« usine à gaz » décrite ci-dessus est en effet une source inévitable de démobilitation des acteurs, à éviter à tout prix. Une présentation plus concrète des enjeux du CROPSAV et des moyens dont disposent les acteurs pour cela

¹⁰⁵ Entretien n°4.

¹⁰⁶ Entretiens n°5 et 7.

¹⁰⁷ Entretien n°8.

¹⁰⁸ Cf. Mémoire de stage pour l'obtention du certificat d'études vétérinaires approfondies en santé publique vétérinaire, relatif à l'installation du CROPSAV plénier pour la région Hauts de France, réalisé par Blandine Ivart

apparaît également intéressante. Elle favoriserait l'appropriation de cet outil par les participants, outil qui pour le moment reste très abstrait dans les esprits.

1.2.2 Le flou régnant autour du CROPSAV

Les acteurs, notamment au sein des OVS, se montrent très investis dans la gestion du sanitaire sur le territoire. Cependant, ils n'hésitent pas à exprimer leur malaise actuel face à une organisation sanitaire en pleine évolution.

« Pour moi c'est très flou dans mon esprit, le rôle des uns et des autres pour moi je ne l'ai pas encore cerné. J'ai beaucoup de mal à me projeter, j'ai du mal à sentir le rôle des uns des autres, comment on va avancer, le but de tout ceci. »

UN REPRESENTANT DE FRGDS, ENTRETIEN N°6

Nombreux sont ceux qui ont exprimé ces difficultés à comprendre le rôle de chacun, même au sein des DDPP. Des chefs de service « santé et protection animale et environnementale » évoquent par exemple leur interrogation quant à la place de la DDPP au sein du CROPSAV, hésitant entre les rôles d'acteur et d'observateur¹⁰⁹. Cette instance apparaît encore abstraite pour certains participants.

« Je voudrais voir la concrétisation, je voudrais voir du concret pour bien comprendre. »

UN REPRESENTANT DE FRGDS, ENTRETIEN N°6

Une concrétisation des actions du CROPSAV permettra de mieux cerner les objectifs de cette instance. Pour le moment, seule une concertation par mail des membres du CROPSAV Nord-Pas-De-Calais a eu lieu, suite à la parution de l'arrêté du 31 mai 2016 fixant des mesures de prévention, de surveillance et de lutte contre la rhinotrachéite infectieuse bovine. Il s'agissait de recueillir l'avis des participants sur l'application ou non de mesures dérogatoires facultatives prévues par le texte. La DRAAF, au titre du Préfet, avait animé cette consultation. Toutefois, les résultats n'avaient a priori pas été concluant, seul une réponse d'un LDA ayant été obtenue¹¹⁰.

Les acteurs participants au CROPSAV regrettent un manque de visibilité quant à l'avenir de la gouvernance sanitaire. Mais le flou autour de cette notion peut parfois être considéré comme un facteur favorisant l'acceptation de cette gouvernance. Comme l'évoquent Loïc Blondiaux et Yves Sintomer¹¹¹, lorsqu'une notion devient à la mode (c'est le cas notamment des notions de gouvernance, de démocratie délibérative, etc.), sa popularité a souvent pour contrepartie un usage très équivoque du terme. Ne pas clairement définir de manière univoque ce que sous-entend cette notion devient une clef de son succès. En ne bornant pas de manière stricte la nouvelle gouvernance, on évite les points controversés et de ce fait les risques de rejet. Conserver le flou permet que des acteurs s'en revendiquent dans des perspectives très différentes et que des consensus faciles et superficiels puissent ainsi s'établir¹¹². Si ce flou autour de la nouvelle gouvernance peut effectivement éviter un

¹⁰⁹ Entretien n°1.

¹¹⁰ Données issues de l'entretien n°6.

¹¹¹ Blondiaux L., Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, volume 15, n°57/2002, p.17-35.

¹¹² Idem

cloisonnement trop strict, source de non adhésion des acteurs, il doit toutefois être maîtriser. L'audit en cours du CGAAER sur l'évaluation de l'organisation sanitaire vise en ce sens à préciser notamment certains points structurels qui freinent aujourd'hui l'avancée de la nouvelle gouvernance. Certains participants sont d'ailleurs revenus sur cette lenteur du sanitaire de manière générale.

1.2.3 Une mise en place lente du CROPSAV

Lors des entretiens, plusieurs acteurs ont évoqué l'annonce il y a plusieurs mois déjà d'un futur CROPSAV pour la région Hauts de France. Ce CROPSAV, à l'heure actuelle, n'a pas encore pu être installé.

« De toute façon, on commence à être habitué au temps que tout ceci prend [...]. Le sanitaire, on sait qu'il avance de manière lente, tout le monde mais d'une manière sure et lente sur le terrain ».

UN REPRESENTANT DE FRGDS, ENTRETIEN N°6

Cette lenteur dans la mise en place du sanitaire de manière générale est connue et acceptée de la part des acteurs. Concernant l'organisation du CROPSAV, certains interviewés émettent l'hypothèse que l'absence de réelle crise sanitaire n'encourage pas à la mobilisation des acteurs autour de l'instance.

« On a pensé qu'il aurait peut être un CROPSAV l'année dernière, peut être un l'année d'avant déjà et puis finalement c'est reporté parce qu'il y avait un peu d'indécision, il n'y avait pas de problème particulier. On n'a pas rencontré un problème qui était mûr pour poser une question, ni les GDS ni nous »

UN REPRESENTANT DE FREDON, ENTRETIEN N°10

Dans certains régions, la nécessité de gérer rapidement des dangers sanitaires de grande ampleur, tels que la Sharka¹¹³ en Occitanie ou l'Influenza aviaire¹¹⁴ en Nouvelle Aquitaine, peut être vu comme un catalyseur de la mise en œuvre des CROPSAV. Ces conseils permettent en effet de réunir rapidement l'ensemble des acteurs concernés sur le territoire considéré et ainsi d'agir au plus vite.

¹¹³ La maladie de la sharka, causée par le Plum Pox Virus, affecte les espèces fruitières du genre *Prunus*, comme les pêchers, les nectariniers, les pruniers et les abricotiers, dans la plupart des pays producteurs en Europe. Cette maladie provoque la déformation des fruits des arbres contaminés, jusqu'à les rendre impropres à la commercialisation et à la consommation. La sharka peut compromettre l'activité des pépiniéristes, des arboriculteurs et la pérennité économique des filières fruitières concernées.

En 2015, sur les départements du Tarn et Garonne et Lot, 3129 hectares ont été prospectés. Au total, 102 exploitations ont été touchées avec un nombre total de 12 864 arbres soumis à l'arrachage. Sur la façade méditerranéenne (surtout Gard et Pyrénées Orientales) près de 19 100 ha ont été prospectés en 2015 (10 300 ha au sol). 24 804 arbres isolés et 130 ha de parcelles entières (pour 12 980 arbres contaminés) sont arrachés. Une baisse des contaminations est amorcée. Site Internet de la DRAAF Occitanie, <http://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/Virus-de-la-sharka-Plum-Pox-Virus>, consulté le 11/07/2017.

¹¹⁴ L'influenza aviaire est une maladie animale infectieuse, virale, très contagieuse. Elle affecte les oiseaux chez lesquels elle peut provoquer, dans sa forme hautement pathogène, une maladie pouvant aboutir rapidement à la mort. La région Nouvelle Aquitaine a été fortement impactée par cette maladie. Site Internet du Conseil régional de la Nouvelle Aquitaine, <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/toutes-actualites/nouvelle-crise-aviaire-region-deja-mobilisee-aupres-eleveurs.html>, consulté le 11/07/2017.

Les interviewés ne critiquent pas forcément cette lenteur et sont conscients que certains projets prennent du temps avant d’être opérationnels. L’un d’eux s’appuie notamment sur un exemple concret de projet de gestion d’un nuisible : le campagnol.

« Il y a tout un antagonisme entre des défenseurs de certaines espèces, certains protecteurs de la nature [...] et les besoins de lutte contre des ravageurs. On a joué le jeu complètement avec les chasseurs, avec un peu tout le monde pour que petit à petit on s’explique ensemble, on voit les priorités de chacun, l’utilité, et on est arrivé à un consensus et c’est ça qui est important. Faire arbitrairement un choix qui est contesté par d’autres, c’est nul »

UN REPRESENTANT DE FREDON, ENTRETIEN N°10

L’acteur rencontré met ici en avant la nécessité de préparation des projets en amont de leur présentation au CROPSAV. Pour l’ancienne région Picardie, ce travail a nécessité pas moins de 2 ans de concertations entre les acteurs concernés. Son extension à la nouvelle région Hauts de France nécessitera probablement à nouveau plusieurs mois avant de pouvoir être présentée en CROPSAV. En effet, comme évoqué lors de cet entretien, *« pour qu’il y ait une acceptabilité des choses, il ne faut pas trop surprendre les gens donc si on n’a pas préparé avant avec de larges concertations, si c’est contredit en assemblée comme ça au CROPSAV, c’est difficile et on ne revient pas en arrière »*. De manière générale, le sanitaire et les projets s’y référant nécessitent une préparation adéquate en amont, impliquant la concertation avec les différentes personnes concernées, pour aboutir aux résultats escomptés. Se presser ne semble pas le bon moyen d’accélérer les choses. A contrario, la présentation prématurée des projets apparaît plutôt comme un obstacle à leur réalisation.

Dans la plupart des entretiens, un autre objectif de la nouvelle gouvernance amène les acteurs à s’interroger : le rapprochement des domaines animal et végétal.

1.3. Le difficile rapprochement du végétal et de l’animal

La région Hauts de France est une région de polyculture-élevages¹¹⁵. Les exploitants ont donc souvent une double connaissance animal/végétal. Associer les deux secteurs permet une certaine prise de recul des acteurs du secteur animal et du secteur végétal, souvent en totale immersion dans leur domaine respectif. De manière générale, les acteurs rencontrés se montrent ouverts à cette optique de rapprochement. Si ils n’y voient pas forcément une logique évidente dans un premier temps, ils estiment qu’il doit certainement y avoir un intérêt à cela.

« Je ne suis pas éleveur, je ne sais pas trop ce qui est fait sur le domaine animal. Maintenant tout ce qui peut être fait quel que soit le secteur, pour améliorer l’efficacité en diminuant les coûts, il faut y réfléchir. S’il y a des missions qui sont un peu du même genre et qui peuvent être complémentaires il faut y réfléchir. »

UN REPRESENTANT DU COMITE TECHNIQUE POMME DE TERRE, ENTRETIEN N°4

¹¹⁵ La polyculture-élevage est un système de production agricole combinant une ou plusieurs cultures (destinée(s) à la vente et/ou à l’alimentation des animaux) et au moins un élevage. Dictionnaire d’agroécologie en ligne, <http://dicoagroecologie.fr/encyclopedie/polyculture-elevage/>, consulté le 12/07/17

Toutefois, cet acteur précise qu'il n'est pas en mesure de fournir un exemple particulier, n'ayant que peu de connaissance de ce qui est fait dans le domaine animal. Un autre interviewé craint que ce rapprochement ne consiste « à *mettre des gens autour d'une table* » et qu'au final il faille « *couper la table en deux parce qu'il y en a un qui parle d'une chose et l'autre d'autre chose* »¹¹⁶.

Au niveau des OVS, si cette méconnaissance des mondes animal et végétal a bien représenté dans un premier temps un frein à la mise en place de la nouvelle gouvernance, les acteurs ont par la suite appris à se connaître, à échanger sur leur structuration et leur façon d'avancer. Domaines végétal et animal restent toutefois deux mondes économiquement différents, avec des problématiques bien différentes. Les GDS (OVS animal) par exemple fonctionnent en partie avec les cotisations des adhérents. Ces cotisations ne se retrouvent pas au niveau des FREDON (OVS végétal), ou alors dans des cas bien particuliers¹¹⁷. Un chef de service en DDPP¹¹⁸ revient en outre sur la différence de logique sanitaire entre le végétal et l'animal. L'infestation d'un champ de pomme de terre par des nématodes met par exemple plusieurs années avant de faire baisser les rendements de production et de devenir visible sur le champ. Un test de dépistage d'une maladie animale réglementée entraînera immédiatement des mesures de restriction, impliquant une perte potentielle de marché. Le pas de temps n'est pas le même entre les domaines animal et végétal en matière de conséquences directes d'un danger sanitaire. Cela aboutit à une sensibilité plus forte des éleveurs vis-à-vis des dangers sanitaires, par rapport à un producteur de végétaux.

¹¹⁶ Entretien n°5.

¹¹⁷ Données obtenues lors de l'entretien n°10. Ces cas particuliers correspondent par exemple au versement occasionnel de cotisations par les exploitations touchées par un problème spécifique comme le rat musqué en Nord-Pas-De-Calais.

¹¹⁸ Entretien n°2.

Au sein de la région Hauts de France, les acteurs rencontrés se montrent très investis et pro-actifs dans la gestion du sanitaire sur le territoire. Ils accueillent de manière favorable le CROPSAV mais se heurtent à quelques difficultés en pratique.

Le CROPSAV est décrit comme une instance fédératrice, un espace de mise en commun des outils et moyens de chacun, mêlant à la fois le politique et le technique. Lieu d'émergence ou de reconnaissance de problématiques sanitaires régionales, il peut également être une opportunité pour l'ensemble des acteurs du sanitaire d'acquérir un même niveau d'information sur les sujets d'importance et les projets en cours sur le territoire.

Le CROPSAV souffre toutefois d'un certain flou entourant cette instance. Beaucoup d'interviewés méconnaissent le contexte de la nouvelle gouvernance et les termes qui s'y réfèrent (comme les OVS, les PCV, ...). Ils ne maîtrisent pas l'organisation et le fonctionnement du CROPSAV. Nombre d'acteurs ont changé depuis l'installation des CROPSAV dans les anciennes régions. Les informations relatives à l'organisation structurelle de la nouvelle gouvernance et au fonctionnement du CROPSAV ont ainsi été effacées par le temps. Le CROPSAV reste pour le moment abstrait aux yeux des acteurs. Par manque de problématique fédératrice forte dans la région, il n'a pas encore fait ses preuves et se met de ce fait en place de manière lente.

Le rapprochement des domaines animal et végétal prôné par la nouvelle gouvernance est considéré comme une opportunité pour mettre en commun les outils et moyens de chacun. Toutefois, il reste encore théorique, souffrant de la méconnaissance réciproque des acteurs.

Rapprocher les domaines végétal et animal implique également de multiplier le nombre d'acteurs sollicités sur un projet, notamment au sein des CROPSAV pléniers. Cette pluralité d'acteurs, en termes de nombre mais également d'origine, ressort de manière ambivalente des entretiens, tantôt sous la forme d'une opportunité tantôt sous la forme d'un obstacle.

2. La pluralité d'acteurs : facteurs d'opportunités et de freins

Avec l'évolution des pratiques de décisions dans les démocraties contemporaines, le recours à des dispositifs, visant à impliquer explicitement une pluralité d'acteurs, s'intensifie. On assiste à l'intégration, dans les processus de réflexions préalables à la décision, d'acteurs autres que ceux classiquement habilités à décider dans le cadre du gouvernement représentatif¹¹⁹. Le CROPSAV s'inscrit dans cette dynamique, au travers de sa composition (cf. annexe 3). Cette diversité entraîne inévitablement un nombre important de membres autour de la table. Si cet aspect peut présenter des avantages aux yeux des acteurs rencontrés, il inspire également des craintes quant au bon déroulement des concertations.

¹¹⁹ Blondiaux L., Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, volume 15, n°57/2002, p.17-35.

2.1 La composition du CROPSAV : facteur d'optimisation des échanges

« C'est collectivement qu'il faut qu'on soit sensibilisé »

UN MEMBRE DE FDSEA, ENTRETIEN N°8

L'interviewé, par ces remarques partagées par la majorité des acteurs rencontrés, insiste sur l'importance d'intégrer l'ensemble des acteurs dans la gestion du sanitaire en région. Le CROPSAV permet la mise en relation d'acteurs n'ayant pas forcément l'occasion de travailler ensemble au quotidien. Il permet entre autres d'apprendre des autres et de mettre en commun les connaissances, travaux et moyens de chacun.

« [...] Si on peut mettre toutes les énergies au sein d'une même structure, ça me semble évident »

UN MEMBRE DE FDSEA, ENTRETIEN N°8

A l'heure actuelle, ces rassemblements d'acteurs existent mais sont souvent organisés par filière. Ne plus se limiter à des discussions intra-filières permet d'enrichir les échanges et d'aller plus loin dans les réflexions. Comme le résume un acteur rencontré, *« On a à apprendre les uns des autres¹²⁰ »*. La représentation de l'ensemble des filières au CROPSAV nécessite toutefois de poursuivre les travaux d'intégration de ces filières au sein des OVS.

La diversité d'acteurs conviés au CROPSAV ne fait pas consensus auprès des participants. Elle laisse émerger de nombreuses craintes quant à la fluidité des échanges au sein du conseil. Toutefois, à aucun moment au cours des entretiens, le CROPSAV n'a été rapporté comme un moyen de renforcer le pouvoir d'un acteur, remettant en question la théorie énoncée dans la partie 3 du chapitre 2.

2.2 Un nombre et une diversité de participants ralentissant les échanges

« la seule limite de l'exercice, c'est que plus on ratisse large plus c'est compliqué de mettre tous les acteurs autour de la table, ou alors ça fait beaucoup de monde. »

UN MEMBRE DE FDSEA, ENTRETIEN N°8

Les interviewés s'inquiètent du nombre important de participants conviés au CROPSAV. En effet, plus les acteurs sont nombreux, plus il est difficile d'obtenir un consensus lors des consultations. Pourtant la région Hauts de France ne comporte que cinq départements, ce qui reste peu par rapport d'autres grandes régions telles que l'Occitanie ou la Nouvelle Aquitaine qui en compte chacune plus de dix.

« C'est pas la foire mais presque, vous avez des représentations diverses et variées [...]. On est dans un brouhaha à un moment donné »

UN REPRESENTANT DE FREDON, ENTRETIEN N°10

¹²⁰ Entretien n°8.

Au-delà de leur nombre conséquent, les participants au CROPSAV sont également issus de structures variées. Si on peut voir cette diversité comme une richesse, elle n'en reste pas moins un frein aux discussions pour certaines des personnes rencontrées.

« Un des dangers du CROPSAV pour moi c'est qu'on fait réfléchir certaines personnes ou certaines structures sur des sujets qu'ils ne maîtrisent pas forcément »

UN REPRESENTANT DE FRGDS, ENTRETIEN N°6

Les acteurs rencontrés craignent notamment que des gens mal informés ne soient amenés à se prononcer sur certains projets sanitaires. En cela, un rapport annexe¹²¹ recommande de développer les travaux préparatoires, en amont des CROPSAV, et de mettre à disposition des éléments d'orientation avant les réunions. Il s'agit ainsi de s'assurer que les participants amenés à se prononcer soient correctement informés des sujets avant de se positionner. Un interviewé rappelle en ce sens l'importance de « *veiller à ne pas mettre de décisions sanitaires dans les mains de non-sachants* »¹²². Même si dans l'idée du CROPSAV, il faut amener l'ensemble des acteurs à adhérer, il met en avant l'importance de bien choisir les acteurs invités au CROPSAV.

« La logique voudrait que lorsqu'on aborde un sujet technique spécifique animal, ce soit la section animale du CROPSAV qui le gère. Maintenant il y a quand même un préalable important c'est que cette section soit bien composée, et soit composée de personnes et de structures qui soient capables d'y réfléchir et qui aient envie d'y réfléchir. »

UN REPRESENTANT DE FRGDS, ENTRETIEN N°6

L'interviewé revient sur l'exemple de la consultation relative à l'arrêté IBR du 31 mai 2016.

Pourquoi il n'y a eu qu'une réponse sur l'IBR, parce que les gens ne se sentent pas concernés et disent c'est pas notre boulot. Là on est sur du technique pur, c'est le boulot des éleveurs, au travers de leur GDS et avec les vétérinaires, on leur fait confiance, qui ne dit mot consent. »

UN REPRESENTANT DE FRGDS, ENTRETIEN N°6

Il met en avant l'importance pour les acteurs de se sentir impliqués sur les sujets pour lesquels ils sont amenés à se prononcer et donc l'importance de bien cadrer la composition des CROPSAV. Dans le cas présent, l'interviewé craint un manque de participation lié à un désintéressement pour le sujet abordé. Mais il évoque également au cours de l'entretien les risques de multiplication des échanges conflictuels entre des acteurs aux intérêts divergents. Il est toutefois important de maintenir une bonne représentativité de l'ensemble des acteurs du sanitaire au sein du CROPSAV. Si parfois cela peut être source de conflit, André Torre¹²³ rappelle l'importance de ce conflit, faisant partie intégrante du processus de délibération au niveau local. Le conflit permet aux différents acteurs de s'exprimer, notamment ceux qui auraient été oubliés lors des phases préparatoires des travaux.

¹²¹ Mémoire de stage pour l'obtention du certificat d'études vétérinaires approfondies en santé publique vétérinaire, relatif à l'installation du CROPSAV plénier pour la région Hauts de France, réalisé par Blandine Ivart.

¹²² Entretien n°6

¹²³ Torre A., "Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités », *Pour*, 2011/2 (n°209-210), p. 114-122.

Une autre crainte qui ressort parfois des entretiens est la prédominance du politique sur le technique au sein du CROPSAV, et la non prise en compte des besoins du terrain au final.

« Plus on s'éloigne, et ça commence en région au CROPSAV et ensuite au CNOPSAV, plus il y a de risque de s'éloigner de la réalité, connue par DDPP, vétérinaires de terrain, GDS, labos. »

UN REPRESENTANT DE FRGDS, ENTRETIEN N°6

L'acteur rencontré revient sur l'échelon régional. Pour lui, plus on s'éloigne de l'échelon local, plus le risque grandit de perdre de vue la réalité et les besoins du terrain. Si les acteurs apprécient la participation des instances politiques au CROPSAV, en tant que détenteur du pouvoir, ils redoutent que les choix des participants ne soient orientés par de mauvaises raisons. L'un d'eux envisage par exemple le cas éventuel d'un participant qui donnerait par défaut *« un avis pour suivre une mouvance politique qui pourrait avoir, et c'est là que ça deviendrait grave, un impact négatif sur la situation sanitaire de la région, parce que tel élément économique a pris le dessus sur le sanitaire¹²⁴ »*.

Mais nous allons voir que ces instances politiques elles-mêmes ne sont pas toujours à l'aise en matière de positionnement au sein d'une instance telle que le CROPSAV.

2.3 La place des collectivités territoriales au CROPSAV : entre évidence et hésitations

Le renforcement des compétences des Régions en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, conjugué au transfert de la gestion du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) consacre leur rôle de véritable pilote des politiques agricoles et de développement rural à l'échelon régional. A l'inverse, la Loi Notre réduit les champs d'intervention des départements qui finançaient jusque là en partie les laboratoires départementaux d'analyses. Avec le transfert du FEADER, les Régions deviennent responsables de l'écriture et de la bonne mise en œuvre de programmes opérationnels régionaux, les Programmes de Développement Ruraux (PDR) régionaux sur 2014-2020, et gèreront désormais près de 1,8 milliard d'euros par an¹²⁵. Si la région a vocation à se saisir de tous les sujets relatifs à l'agriculture sur le territoire, elle n'a toutefois pas un rôle technique aux yeux des personnes rencontrées. Ils l'envisagent cependant comme un acteur indispensable du sanitaire.

« La Région doit y être (au CROPSAV) en tant qu'appui financier, appui organisationnel, mais l'aspect technique [...] c'est le monde agricole qui doit le représenter »

UN MEMBRE DE FDSEA, ENTRETIEN N°8

Il est important que les collectivités territoriales, et notamment le Conseil Régional, disposent de représentants dans les instances telles que le CROPSAV, afin de faire remonter les informations aux élus. Les acteurs rencontrés y voient un moyen de permettre au Conseil

¹²⁴ Entretien n°6.

¹²⁵ Site internet de l'association des régions de France, <http://regions-france.org/observatoire-politiques-regionales/la-region-quelle-competence/>, consulté le 12/07/17

Régional de se rendre compte des réalités, des difficultés des éleveurs. En ce sens, un acteur de la filière pomme de terre¹²⁶ évoque la participation récente du Conseil Régional à l'espace de concertation de la pomme de terre. Intégré à cet espace, le Conseil Régional ne participait pas jusqu'à présent mais les choses évoluent actuellement et ce Conseil est de plus en plus présent dans les travaux menés dans cette instance. Cela a notamment pu être constaté lors de notre participation à la dernière réunion de concertation où des membres du Conseil Régional étaient bien présents et ont pris la parole.

Mais les choses ne semblent pas aussi simple du côté de ces collectivités territoriales.

« A ce stade, la région est plutôt interrogative sur les champs de compétences des différentes collectivités sur le plan sanitaire. »

UN MEMBRE DU CONSEIL REGIONAL HAUTS DE FRANCE, ENTRETIEN N°7

Les collectivités attendent de l'Etat une clarification de leur rôle dans le domaine sanitaire. Un membre du Conseil Régional exprime ses hésitations quant à sa participation au CROPSAV. Il est certes volontaire pour se saisir de toute question agricole sur le territoire mais il ne se sent pas totalement à l'aise au sein de cette instance. Il exprime un manque de moyen d'action, rendant compliqué sa participation à cette instance.

« Participer à une instance (le CROPSAV) sur laquelle on ne se sent ni en compétences et sur laquelle on n'a pas forcément les moyens d'agir, [...] pourquoi pas parce qu'on a vocation à se saisir de tous les sujets, mais on n'a pas forcément les moyens d'agir donc c'est compliqué »

UN MEMBRE DU CONSEIL REGIONAL HAUTS DE FRANCE, ENTRETIEN N°7

Le CROPSAV est garant de l'implication d'une grande pluralité d'acteurs dans le processus d'élaboration des politiques sanitaires régionales. Cela sous-entend un nombre important de participants autour de la table mais également une grande diversité de points de vue sur les projets débattus.

Les acteurs rencontrés voient en cela un outil de potentialisation des échanges, au travers de la mise en commun des idées et des moyens de chacun.

Mais ils redoutent en parallèle les difficultés inévitables pour aboutir à un consensus. Pour pallier en partie à cela, ils mettent en avant l'importance de la préparation en amont des réunions. Il est indispensable d'assurer la bonne information des participants qui seront amenés à se prononcer sur des sujets très éloignés parfois de leur domaine de compétence initial.

Les collectivités territoriales, et notamment le Conseil régional, sont perçues comme des acteurs incontournables du sanitaire, en tant qu'appui financier et organisationnel. Mais leur place doit être mieux définie au sein du système sanitaire actuel, ceci afin de conforter leurs représentants sur leur rôle dans des instances telles que le CROPSAV.

¹²⁶ Entretien n° 4.

Les acteurs interrogés se montrent donc ouverts à la mise en place du CROPSAV Hauts de France. Ils y voient de nombreux avantages mais leur implication se heurte à différents obstacles qu'il est nécessaire de surmonter rapidement si l'on veut que le projet aboutisse. Comme l'évoque à juste titre un interviewé¹²⁷ : « tout ce qui est nouveau fait peur ». Le CROPSAV doit donc s'installer et prouver sa légitimité dans un contexte de crainte du changement.

3. La nécessaire appropriation du CROPSAV par les acteurs : facteurs de résistance et recommandations.

Nous avons précédemment observé l'adhésion des acteurs au concept d'une instance régionale de concertation et d'une collaboration entre des acteurs de différents horizons. Cette adhésion reste toutefois fragile, se heurtant à différents obstacles évoqués précédemment, tels que le rapprochement délicat des domaines animal et végétal ou encore le flou régnant autour de la gouvernance territoriale du sanitaire. Ainsi, les acteurs développent une certaine résistance au changement, qu'il est nécessaire d'identifier et de gérer pour assurer l'aboutissement de la mise en place de la nouvelle gouvernance.

3.1 Les changements induits par le CROPSAV, source de résistance des acteurs.

3.1.1 La résistance au changement : garantie d'un cadre organisationnel du CROPSAV

La résistance au changement traduit la capacité des individus d'entraver les projets de réforme dans lesquels s'engage une structure¹²⁸. Pour autant, cette résistance n'est pas toujours négative¹²⁹. Certains auteurs¹³⁰ attribuent à ce comportement une fonction essentielle dans l'entreprise, celle d'éviter les changements superflus ou encore les éléments improductifs dans la conduite du processus. Dans le cas présent, les acteurs du CROPSAV ne sont pas opposés à la mise en place de l'instance mais ils expriment à travers leurs commentaires le besoin de la cadrer, en matière d'organisation et de fonctionnement. S'ils comprennent les atouts et les enjeux du CROPSAV, ils sont pleinement conscients des limites de l'exercice s'il n'est pas correctement mené. Ils restent dans l'attente de réalisations concrètes, qui démontreront l'efficacité et l'utilité de cette instance. Une certaine forme de scepticisme est ressentie au travers des entretiens et vient s'apparenter à une résistance au changement. Mais cette résistance tend plutôt ici à offrir un cadre organisationnel au CROPSAV, les acteurs rencontrés mettant en avant les écueils potentiels à éviter et les pistes exploitables pour y parvenir.

¹²⁷ Entretien n°8.

¹²⁸ Soparnot R., « Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus », *Recherches en Sciences de Gestion*, 2013/4, n°97, p. 24-43.

¹²⁹ Waddel D. Sohal A., « Résistance : a constructive tool for change management », *Management Decision*, vol.36, n°8, 1998.

¹³⁰ Ford J., Ford L., D'Amelio A., « Resistance to change : The rest of the story », *Academy of Management Review*, vol.33, n°2, 2008 / Jager P., « Resistance to change : A new view of an old problem », *the Futurist*, vol.35, n°3, 2001.

Afin de mieux cerner la résistance au changement pouvant découler de la mise en place du CROPSAV et donc d'y pallier au mieux, revenons sur ses facteurs potentiels identifiés dans la littérature.

3.1.2 Les facteurs de la résistance au changement

Une première résistance psychologique peut naître de la remise en question des repères qui offraient une stabilité psychologique rassurante¹³¹. Elle fait référence à une anxiété des acteurs qui les amènerait à imaginer des scénarii souvent infondés. Si au cours des entretiens, le CROPSAV en lui-même ne semble pas générer ce type d'anxiété, il serait intéressant d'approfondir cette question sur d'autres volets de la nouvelle gouvernance, notamment en matière de délégations ou d'avenir des structures comme l'ASR.

Un second facteur de résistance est en lien direct avec la représentation de lui-même qu'offre le CROPSAV à un acteur. Ce dernier construit son identité et existe socialement à travers son travail, son appartenance à un monde¹³². Le CROPSAV, dans sa composition, va modifier la nature des relations liant un acteur à l'organisation sanitaire locale. Certains seront directement conviés au CROPSAV et d'autres n'y seront que représentés. On revient ici sur les enjeux de la réflexion relative à la composition du CROPSAV et l'importance de la transparence sur ce sujet.

A cette résistance identitaire est étroitement liée une résistance politique. Le CROPSAV, comme nous l'avons évoqué précédemment, peut se transformer en jeu de pouvoir¹³³ pour certains participants. Crozier et Friedberg évoquent des individus qui ne sont pas automatiquement hostiles à rompre leurs habitudes, ils soutiendront la réforme engagée tant qu'elle leur est profitable. Dans ce cas, le CROPSAV ne sera pas remis en cause par les acteurs, dans la mesure où il n'entrave pas leurs sources de pouvoir et leurs libertés d'action, en modifiant ou en faisant apparaître des zones d'incertitude qu'ils contrôlent.

La réunion d'acteurs issus de différents domaines au sein d'une même instance peut entraîner la nécessité pour ces derniers de modifier leurs attitudes et comportements, la manière dont ils signifient les situations et les actions¹³⁴. Au sein du CROPSAV, il est envisageable que les valeurs véhiculées ne soient pas identiques à celles des acteurs, les amenant à combattre ce qui met en danger ce en quoi ils croient profondément. Cette forme de résistance culturelle sera à surveiller par la suite, au cours de la tenue des CROPSAV. Le faible nombre de réunions des CROPSAV précédents pour la région considérée ne permet pas un recul suffisant pour évaluer actuellement cette question.

Pour certains acteurs, le CROPSAV peut également être source d'apprentissage de techniques et de méthodes nouvelles, notamment en lien avec le rapprochement animal/végétal. Comme le soulignent Crozier et Friedberg¹³⁵ : « *tout processus de*

¹³¹ Jaques E., *Intervention et changement dans l'entreprise*, Paris, Dunod, 1972

¹³² Soparnot R., Op.Cit.

¹³³ Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système*, Paris, Editions du Seuil, 1977.

¹³⁴ Soparnot R., « Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus », *Recherches en Sciences de Gestion*, 2013/4, n°97, p. 24-43.

¹³⁵ Crozier M., Friedberg E., op.cit.

changement est un processus d'apprentissage c'est-à-dire de découverte voire de création et d'acquisition par les acteurs concernés de nouveaux modèles relationnels, de nouveaux modes de raisonnement, de nouvelles capacités collectives ». Dans ce contexte une forme de résistance cognitive peut se développer, les acteurs n'étant pas toujours prêts à modifier leur méthodes de travail.

Enfin, d'autres facteurs de résistance peuvent survenir mais ne semblent pas, dans le cas du CROPSAV, prédominants. Ainsi, la notion de résistance collective, dans laquelle le comportement d'un individu face au changement est lié au système social dans lequel il s'insère¹³⁶, peut être évoquée en lien avec les instances d'ores et déjà fonctionnelles sur le territoire. Toutefois, les dynamiques de groupe actuellement en place, comme au sein de l'espace « concertation » de la pomme de terre, ne semblent pas, au travers des entretiens, posaient de problème particulier vis-à-vis de l'installation du CROPSAV. Ces dynamiques, souvent focalisées sur une filière spécifique, voient le CROPSAV comme un moyen de faire entendre leurs problématiques à l'échelle régional voire national.

Le tableau 2 résume de façon synthétique les facteurs de résistance au changement pouvant apparaître avec la mise en place des CROPSAV. En fonction des facteurs de résistance identifiés, différentes stratégies de changement peuvent être mises en œuvre.

3.1.3 Les stratégies de changement applicables

Le changement peut également s'analyser dans une perspective interactionniste¹³⁷. Les variables de contexte, de contenu et de processus se définissent mutuellement dans une série d'interrelations. Ainsi, la fusion des régions mise en place en janvier 2016 à partir de la réforme territoriale, est venue remettre en cause l'organisation des acteurs. De nombreuses structures reconnues en tant qu'OVS sont actuellement en cours de fusion pour s'adapter à l'échelle des nouvelles régions. Dans la région Hauts de France, où les CROPSAV n'avaient pas encore trouvé leur place au sein des acteurs du sanitaire, cette fusion a ralenti le processus. Notre étude n'a pas pour ambition d'analyser en détail les différentes stratégies de changement envisageables dans le cas présent, mais d'initier des pistes de réflexion, pouvant représenter les prémices d'un futur travail sur la stratégie du changement dans le cadre de la nouvelle gouvernance dans sa globalité.

Une stratégie hiérarchique dans laquelle l'Etat, instigateur du CROPSAV, serait seul à concevoir l'instance en matière d'organisation et de fonctionnement, ne semble pas pertinente ici. En effet, le CROPSAV vise à renforcer la place des professionnels dans la gestion du sanitaire. Il importe donc de les intégrer à l'ensemble du processus de définition du CROPSAV. En ce sens, le règlement intérieur et la composition du CROPSAV sont soumis à l'avis des participants avant validation par le Préfet de région. De la même manière, les besoins ressentis par le SRAL Hauts de France de bien cerner les attentes des acteurs en matière de CROPSAV, démontrent l'importance que l'Administration accorde à l'implication des acteurs dans la définition de l'instance.

¹³⁶ Mayo E., *The human problems of an Industrial Civilization*, Mac Milan, 1933.

¹³⁷ Soparnot R., « Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus », *Recherches en sciences de gestion*, 2013/4 (n°97), p. 23-43.

Facteur de résistance au changement	Application au CROPSAV
Résistance psychologique	La mise en place d'une instance nouvelle peut remettre en question l'organisation sanitaire actuelle. Génératrice d'inquiétudes quant à l'avenir, cette forme de résistance ne ressort toutefois pas de façon prédominante au sujet du CROPSAV, lors de la réalisation des entretiens.
Résistance identitaire	En lien avec leur participation ou non au CROPSAV, un questionnement des acteurs pourrait naître, quant à leur place au sein de la nouvelle organisation sanitaire. Si la composition du CROPSAV est fréquemment évoquée lors des entretiens, des craintes relatives à une non participation ne sont pas relevées.
Résistance politique	Ce type de résistance pourrait apparaître si le CROPSAV venait dans son fonctionnement entraver la liberté d'action des acteurs.
Résistance collective	L'appartenance des participants à d'autres instances et les dynamiques de groupe pré-existantes pourraient renforcer une résistance à la mise en place du CROPSAV. Ce type de résistance n'est cependant pas mis en avant dans les entretiens.
Résistance culturelle	Les acteurs participant au CROPSAV pourraient ne pas partager les valeurs qui y seront présentées. Actuellement, l'historique des CROPSAV dans la région est insuffisant pour évaluer cette forme de résistance.
Résistance cognitive	Les efforts d'adaptation à une nouvelle organisation, à de nouvelles méthodes de travail présentées en CROPSAV pourraient représenter pour certains un facteur de résistance.

Tableau 2 : Les facteurs de résistance au changement, mise en corrélation avec l'instance CROPSAV (Ivart B., juillet 2017)

Une stratégie de développement organisationnelle¹³⁸, insistant sur des mesures d'accompagnement, telle une politique d'information et de communication, apparaît ici plus pertinente¹³⁹. En effet, nous avons vu au cours des entretiens le besoin ressenti par les participants de mieux comprendre l'état actuel de la nouvelle gouvernance dans la région et les enjeux et le fonctionnement du CROPSAV. Il revient alors à l'Etat de promouvoir les valeurs de participation et de consensus pour optimiser l'organisation du CROPSAV. En quelque sorte, l'Administration doit s'efforcer de motiver les participants au CROPSAV, d'assurer leur mobilisation. Charge à l'Etat de mettre en avant les avantages que le changement procure aux individus, tout en atténuant les inconvénients.

On évolue alors ici vers une stratégie politique où le changement nécessite qu'un nombre suffisant d'acteurs soient convaincus de l'intérêt du CROPSAV et se positionnent comme l'ambassadeur de ce projet¹⁴⁰. Au sein du CROPSAV, on peut imaginer que l'implication déjà effective des OVS et de l'OVVT agisse de cette manière. Le pilote du changement, à savoir l'Administration, bénéficie d'une légitimité politique naturelle mais elle doit s'efforcer de trouver des alliés ou de renforcer des liens existants et convaincre les acteurs des avantages qu'ils pourront retirer du changement.

Le changement est également tributaire de l'histoire de l'organisation antérieure. Ainsi, les acteurs vont se référer aux malaises vécus dans des instances passées pour définir ce qu'ils attendent du CROPSAV. Un interviewé¹⁴¹ évoque notamment sa participation à des instances historiques jugées trop larges et n'aboutissant à aucune action concrète. Cette stratégie historique vise à laisser le CROPSAV s'installer progressivement par des processus d'adaptations locales et d'appropriations individuelles et collectives. En cela, une certaine fluidité dans l'organisation du CROPSAV est favorable à sa pérennité. Comme l'évoque Perret et Ramanantsoa¹⁴², il est question de prendre appui sur le contexte pour s'en démarquer progressivement.

La signification que les acteurs donnent à un projet comme le CROPSAV conditionne leur interprétation et leur engagement. L'Administration doit s'efforcer de limiter une interprétation trop calquée sur l'ancien schéma. Dans le cas présent, cette stratégie symbolique doit par exemple amener les acteurs à prendre conscience de leur responsabilité dans la gestion du sanitaire et à ne plus attendre des schémas de gestion des maladies élaborés en majeure partie par l'Etat.

¹³⁸ Une stratégie de développement organisationnel consiste en la mise en œuvre de projets, de programmes et de processus et en la réalisation d'interventions qui contribuent à l'accomplissement de la mission de l'organisation et assurent sa pérennité, site de l'ordre des conseillers en ressources humaines agréés (CRHA), http://www.portailrh.org/Ressources/AZ/specialites/developpement_organisationnel/, consulté le 03/08/2017.

¹³⁹ Beckard R., *Le développement des organisations, stratégies et modèles*, Dalloz, 1975.

¹⁴⁰ Soparnot R., « Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus », *Recherches en sciences de gestion*, 2013/4 (n°97), p. 23-43.

¹⁴¹ Entretien n°9.

¹⁴² Perret V., Ramanantsoa B., « Un dirigeant séducteur pour gérer le changement », *Revue française de gestion*, novembre-décembre 1996.

A partir de ces différentes stratégies envisageables, nous pouvons définir des recommandations applicables au CROPSAV, afin de légitimer et de pérenniser cette instance.

3.2 Pérenniser le CROPSAV : recommandations tournées vers la légitimation et l'appropriation par les participants.

En appuyant notre réflexion sur les différentes formes de résistance et les stratégies de changement applicables, nous allons définir des recommandations visant à assurer la légitimation du CROPSAV aux yeux des acteurs locaux du sanitaire et anisi à faire vivre cette instance.

3.2.1 Renforcer les travaux de réflexion sur la composition du CROPSAV.

Tout au long du rapport, nous avons pu mettre en évidence l'importance de la composition et de la sélection des acteurs du CROPSAV. En effet, la largeur de l'instance, en nombre mais également en fonction de l'origine des acteurs, génère de nombreuses inquiétudes. Ces inquiétudes apparaissent légitimes lorsque l'on définit le CROPSAV comme une source potentiel ou un enjeu de pouvoir (cf. partie 3 du chapitre 2).

Comme indiqué dans un rapport annexe à cette étude¹⁴³, la mise en place d'un groupe de travail regroupant les acteurs principaux du CROPSAV permet de définir la composition optimale de ce CROPSAV. Intégrer à ce groupe de travail les OVS, l'OVVT, la Chambre d'Agriculture Régionale, le Conseil Régional, des directeurs départementaux de la protection des populations et des chefs de service santé et protection des animaux et de l'environnement, permet de renforcer les liens créés avec ces différents acteurs. Au-delà de l'intérêt technique de solliciter les connaissances des acteurs au plus près du terrain, on s'inscrit dans une forme de stratégie politique visant à transformer les acteurs impliqués dans ce groupe en alliés, ambassadeurs du CROPSAV sur le terrain. En fonction du temps disponible, des entretiens peuvent être mis en place avec l'ensemble des acteurs potentiels du sanitaire en région, afin d'assurer une totale transparence sur la définition de la composition du CROPSAV. Toutefois, les acteurs inclus dans le groupe de travail sont déjà force de représentation pour l'ensemble des personnes concernées par le sanitaire, ces entretiens individuels ne sont donc qu'un moyen complémentaire de renforcer l'implication de chacun dans la définition du CROPSAV.

Cette implication est en effet une autre recommandation potentielle pour aboutir à la pérennisation du CROPSAV.

3.2.2 Intégrer les acteurs à la définition du CROPSAV

Richard Soparnot définit les négociations entre réformateur et acteurs destinataires du changement comme la condition du succès du changement, en ce que les acteurs se mobiliseront pour un projet qu'ils ont contribué à construire et dont le contenu va dans le

¹⁴³ Cf. Mémoire de stage pour l'obtention du certificat d'études vétérinaires approfondies en santé publique vétérinaire, relatif à l'installation du CROPSAV plénier pour la région Hauts de France, réalisé par Blandine Ivart.

sens de leur intérêt¹⁴⁴. Cette vision est transposable au CROPSAV, où les échanges entre l'Etat, instigateur du CROPSAV, et les participants à cette instance, peuvent atténuer les différentes formes de résistance évoquées précédemment. Dans le cadre de notre étude, les entretiens avec des participants au CROPSAV ont permis à ces derniers de mieux appréhender la forme et les enjeux de leur participation à cette instance. Ils ont pu verbaliser leurs attentes vis-à-vis de cette instance et ainsi espérer préserver leurs intérêts et caractéristiques fondatrices. On peut toutefois craindre que la multiplicité des intérêts n'aboutisse à un accroissement des conflits.

Dans une perspective stratégique historique, cette intervention des acteurs de terrain, dans l'organisation du CROPSAV, leur permet notamment de se détacher progressivement des repères utiles à leur équilibre et d'envisager en douceur leur intégration au sein du CROPSAV. Ils peuvent ainsi de manière individuelle et collective intervenir sur la définition organisationnelle et fonctionnelle du CROPSAV, et préserver leurs intérêts et normes de fonctionnement fondatrices. Cette stratégie semble la plus efficace en termes d'atténuation des sources de résistance au changement. En ce sens, le règlement intérieur et l'arrêté de composition du CROPSAV sont notamment soumis à l'avis des participants avant validation par le Préfet.

Dans le cadre de notre étude, le rapport annexe¹⁴⁵ évoqué précédemment, est en ce sens basé sur les retours d'expérience des acteurs, à partir de leur participation à d'anciens CROPSAV ou à d'autres instances régionales. En s'appuyant sur les propos recueillis en entretien et sur différentes ressources documentaires, nous avons pu mettre en place un certain nombre de recommandations relatives à l'organisation pratique du CROPSAV. Nous pouvons ainsi espérer que le CROPSAV Hauts de France répondra aux attentes de terrain et acquerra toute sa légitimité.

Une autre recommandation envisageable dans le cadre de la stratégie symbolique¹⁴⁶ est la mise en place d'un leader transformationnel.

3.2.3 Instaurer un leader transformationnel, en charge de la nouvelle gouvernance sanitaire.

En situation de changement, donc d'incertitude, le leader, défini par Perret et Ramanantsoa¹⁴⁷, est celui qui, par ses caractéristiques personnelles, emporte l'adhésion et mobilise pour l'action. Le leader transformationnel incarne le changement et devient la figure emblématique. Il marque la volonté de mouvement en portant et en diffusant une

¹⁴⁴ Soparnot R., « Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus », *Recherches en sciences de gestion*, 2013/4 (n°97), p. 23-43.

¹⁴⁵ Cf. Mémoire de stage pour l'obtention du certificat d'études vétérinaires approfondies en santé publique vétérinaire, relatif à l'installation du CROPSAV plénier pour la région Hauts de France, réalisé par Blandine Ivart.

¹⁴⁶ Pour rappel, la stratégie symbolique met l'accent sur le rôle du sens et des significations dans le processus de changement. Elle préconise que la conduite du changement soit fondée sur la production de sens et que le réformateur limite les interprétations sur la base des anciens schémas. Gioia D.A., Chittipeddi K., "Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation", *Strategic Management Journal*, vol.12, n°6, 1991.

¹⁴⁷ Perret V., Ramanantsoa B., « Un dirigeant séducteur pour gérer le changement », *Revue française de gestion*, novembre-décembre 1996.

nouvelle vision de l'entreprise. Architecte du changement, il est celui qui porte et assume l'évolution identitaire de l'organisation.

En matière de CROPSAV et de nouvelle gouvernance, les premiers pas vers cette notion de leader ont été amorcés avec la mise en place d'un référent national¹⁴⁸ « gouvernance sanitaire en santé animale et végétale ». Ce référent a pour rôle principal de participer activement au déploiement opérationnel de l'organisation sanitaire en santé animale et végétale, en animant et coordonnant le réseau des DRAAF et des DD(CS)PP. A l'échelon local est également mis en place dans la région Hauts de France un coordonnateur régional en santé animale¹⁴⁹. Ce coordonnateur est chargé d'accompagner le pilotage et la mise en œuvre par la DRAAF de la gouvernance en santé animale en lien avec les structures professionnelles (appui technique à l'animation des CROPSAV, à la définition des missions confiées ou déléguées aux différentes structures régionales (OVS, OVVT...), à la validation des protocoles présentés (PCV, SRMDS), à la mise en œuvre des délégations de manière harmonisée). Il contribue également à l'animation du réseau de partenaires locaux (laboratoires, GDS, GTV, FDC, ONCFS) selon les besoins et les sollicitations locales.

Référent et coordonnateur peuvent ainsi être chargés d'orienter la production de sens, en valorisant les actions de communication. Le coordonnateur local devient un acteur incontournable, centralisant les échanges et représentant un point d'ancrage pour l'ensemble des intervenants. Il est porteur d'un message unique et donc source d'harmonisation de la vision qu'ont les acteurs du CROPSAV, et de la nouvelle gouvernance dans sa globalité.

¹⁴⁸ Courrier du Directeur Général de l'Alimentation, en date du 21/06/2017, adressé aux préfets de Région et relatif à l'organisation sanitaire en santé animale et végétale et aux dossiers de reconnaissance des ASR.

¹⁴⁹ Fiche de poste « Chef du pôle coordination et Coordonnateur en santé et protection animales », SRAL Hauts de France, paru lors de la campagne de mobilité générale de printemps 2017, note de mobilité [SG/SRH/SDCAR/2017-108](#) du 08-02-2017

Au cours de l'étude, les acteurs se montrent globalement favorables à la mise en place des CROPSAV. Cependant, plusieurs interrogations restées en suspens, les poussent vers une certaine forme de résistance au changement engagé par la nouvelle gouvernance sanitaire.

La résistance au changement ne doit pas toutefois pas être considérée comme totalement préjudiciable à l'avancée du projet, dans le sens où elle favorise la mise en place d'un cadre organisationnel productif pour le CROPSAV. Différents facteurs vont initier cette résistance au changement. La remise en cause de l'équilibre existant, sur les plans collectifs et individuels, implique une adaptation des acteurs à de nouveaux jeux relationnels. La prise en compte des facteurs de résistance applicables au CROPSAV doit amener l'Etat à adapter sa stratégie de changement en fonction.

A partir des travaux bibliographiques relatifs à la résistance au changement et des entretiens réalisés, il est possible d'émettre différentes recommandations visant à la légitimation et la pérennisation du CROPSAV par les acteurs. Ces recommandations passent par un renforcement des travaux de réflexion relatifs à la composition du CROPSAV dans un premier temps. Dans le même sens, l'intégration des acteurs dans la définition de l'instance (sur les volets organisationnels, fonctionnels, ...) permet dans un second temps de faciliter leur appropriation de l'outil. Enfin, la mise en place d'un « leader transformationnel », en charge d'animer et de coordonner le fonctionnement de la nouvelle gouvernance sanitaire, permet de définir un acteur incontournable, incarnant le changement.

Ces recommandations, plutôt orientées sur le volet sociologique méritent d'être couplées aux recommandations techniques élaborées dans un rapport annexe¹⁵⁰ relatif à l'optimisation de l'organisation du CROPSAV Hauts de France.

¹⁵⁰ Cf. Mémoire de stage pour l'obtention du certificat d'études vétérinaires approfondies en santé publique vétérinaire (CEAV), « Appui à l'organisation du CROPSAV d'installation dans la région Hauts de France », réalisé par Blandine Ivart, 2017.

Conclusion

Cette étude avait pour objectif de comprendre la perception qu'ont les acteurs de terrain du CROPSAV, instance de consultation orientée vers la gestion des problématiques sanitaires animales et végétales régionales. En s'appuyant sur des travaux bibliographiques et sur les entretiens réalisés avec les acteurs de terrain, nous avons souhaité définir le périmètre sociologique et fonctionnel de cette instance. L'étude s'est toutefois heurtée à différents freins, notamment la lenteur de la mise en place de la nouvelle gouvernance sanitaire en région. Un audit du CGAAER est actuellement en cours sur l'évaluation de l'organisation sanitaire animale et végétal. Dans l'attente des conclusions, la reconnaissance des ASR est suspendue et il était parfois difficile de se confronter à des acteurs soucieux du devenir de la nouvelle gouvernance.

A l'heure actuelle, les acteurs privés ou semi-publics pèsent de plus en plus lourds sur la scène politique et souhaitent prendre part aux réflexions relatives aux différentes politiques publiques envisagées. Afin de faire face à la perte de légitimité des formes classiques de gouvernement et de représentation, on assiste à la mise en place de structure de gouvernance notamment à l'échelon locale, visant à coordonner ces différents acteurs. Dans le domaine de la santé animale et végétale, le CROPSAV vient jouer ce rôle structurant, en réunissant l'ensemble des acteurs du sanitaire à l'échelon régional. Il permet, conformément aux attentes des états généraux du sanitaire, de responsabiliser et de donner plus de pouvoir aux professionnels.

On voit naître une véritable instance locale de régulation dans le domaine du sanitaire. A travers la participation des acteurs privés et semi-publics aux débats relatifs aux politiques sanitaires, le CROPSAV offre une meilleure légitimité aux décisions prises par l'Etat et favorise leur acceptation sociale. Pour atteindre ses objectifs, il s'appuie sur la pluralité des acteurs qui le composent et sur leur coordination dans un espace de discussion au périmètre préalablement défini. Le CROPSAV apparaît en équilibre entre formalisation de l'instance et souplesse d'organisation.

Il est toutefois important de garder en tête que le CROPSAV reste une instance de consultation et en aucun cas de décision. Les participants sont amenés à donner un avis sur la politique sanitaire de la région mais celle-ci reste nécessairement du ressort de l'Administration, même si cette dernière tient bien évidemment compte des avis transmis.

Le CROPSAV répond sur plusieurs points à la définition d'une commission et apparaît comme un outil de fédération des acteurs du sanitaire, de mise en commun du travail et des moyens de chacune des parties prenantes. Ce rassemblement d'acteurs hétérogènes sur des projets communs permet de faire émerger un acteur collectif du sanitaire, s'exprimant d'une seule voix vers les autorités administratives.

La mise en place du CROPSAV nécessite que ce dernier s'articule avec d'autres instances d'ores et déjà fonctionnelles dans la région. Le CROPSAV ne vient pas se substituer à ces commissions spécialisées à une filière mais il en devient complémentaire. Il représente un moyen d'aider les filières moins organisées. Instance plus large, uniquement portée sur le

sanitaire, il permet la contribution de l'ensemble des acteurs régionaux à la définition d'une stratégie sanitaire régionale.

La réflexion relative à la composition du CROPSAV est une étape importante. Pour les acteurs, participer au CROPSAV peut représenter un moyen d'accéder à l'Etat. En cela, des travaux concrets et argumentés de composition du CROPSAV deviennent indispensables pour assurer sa légitimité. Ce Conseil peut devenir également le lieu de mise à l'agenda de questions sanitaires jusque-là restées en retrait. Il permet de faire émerger ou de faire reconnaître certaines problématiques régionales, et le cas échéant de les faire remonter à l'échelle nationale via le CNOPSAV.

Au sein de la région Hauts de France, les acteurs interrogés se montrent très investis et pro-actifs dans la gestion du sanitaire sur le territoire. Ils accueillent de manière favorable le CROPSAV mais se heurtent à quelques difficultés en pratique.

Le CROPSAV est décrit comme une instance fédératrice, un espace de mise en commun des outils et moyens de chacun, mêlant à la fois le politique et le technique. Il souffre toutefois d'un certain flou entourant cette instance, qui reste pour le moment abstraite aux yeux des acteurs. Par manque de problématique fédératrice forte concernant le sanitaire dans la région, il n'a pas encore fait ses preuves et se met de ce fait en place de manière lente.

Les acteurs rencontrés voient, dans la composition large du CROPSAV, un outil d'optimisation des échanges. Mais ils redoutent les difficultés inévitables que cela sous-entend pour aboutir à un consensus.

Plusieurs interrogations restées en suspend poussent les acteurs vers une certaine forme de résistance au changement engagé par la nouvelle gouvernance sanitaire. Différents facteurs vont initier cette résistance au changement et l'Etat doit adapter sa stratégie en fonction de ces facteurs pour que le projet du CROPSAV et de la nouvelle gouvernance en général se concrétise.

Cette étude nous a permis d'émettre différentes recommandations visant à la légitimation et la pérennisation du CROPSAV. Ces recommandations passent par un renforcement des travaux de réflexion relatifs à la composition du CROPSAV dans un premier temps. Dans la même perspective, l'intégration des acteurs dans la définition de l'instance (sur les volets organisationnels, fonctionnels, etc.) permet dans un second temps de faciliter leur appropriation de l'outil. Enfin, la mise en place d'un « leader transformationnel », en charge d'animer et de coordonner le fonctionnement de la nouvelle gouvernance sanitaire, permet de définir un acteur incontournable, incarnant le changement. Ces recommandations sont indissociables des recommandations techniques formulées dans le rapport annexe relatif à l'optimisation de l'organisation du CROPSAV Hauts de France¹⁵¹.

¹⁵¹ Cf. Mémoire de stage pour l'obtention du certificat d'études vétérinaires approfondies en santé publique vétérinaire (CEAV), « Appui à l'organisation du CROPSAV d'installation dans la région Hauts de France », réalisé par Blandine Ivart, 2017.

Une fois le CROPSAV Hauts de France mis en place, la participation à plusieurs réunions de cette instance serait intéressante pour confronter les réflexions abordées dans ce rapport à la réalité de terrain, en matière de jeux délibératifs notamment. Notre étude a en effet souffert de l'impossibilité de participer physiquement à un CROPSAV et du manque de recul lié au faible nombre de réunion des CROPSAV dans les anciennes régions Nord-Pas-De-Calais et Picardie.

Synthèse des recommandations

Favoriser l'appropriation et la légitimation du CROPSAV aux yeux des acteurs

Notre étude a permis de mettre en évidence un certain manque de légitimité de l'instance CROPSAV dans la région à l'heure actuelle, liée à une mise en place lente et incertaine. Des travaux visant à une meilleure appropriation de l'outil par les acteurs sont en ce sens recommandés.

→ Différents facteurs de résistance, psychologiques, identitaires, politique, ..., peuvent être mis en évidence et nécessitent que l'Etat adapte sa stratégie de changement en prenant en compte ces facteurs.

→ La composition du CROPSAV apparaît à la fois comme source d'opportunité et de freins aux yeux des acteurs. Elle est une étape préalable essentielle avant de démarrer les travaux au sein du CROPSAV.

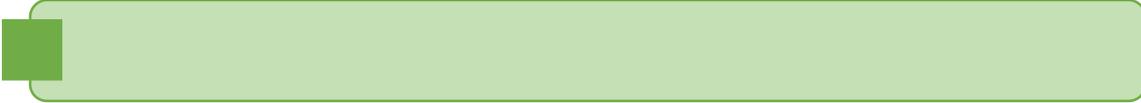
→ Permettre aux participants du CROPSAV d'avoir un droit de regard sur la composition, l'organisation et le fonctionnement du CROPSAV atténue les risques de résistance et favorise l'adhésion des acteurs.

→ Une personne incarnant le changement vers la nouvelle gouvernance assure l'harmonisation des informations transmises à l'ensemble des acteurs concernés et permet de renforcer la fédération des acteurs via des travaux d'animation et de coordination.

Optimiser les aspects organisationnels du CROPSAV

Le rapport annexe relatif à l'optimisation de l'organisation du CROPSAV Hauts de France met également en avant un certain nombre de recommandations techniques, en totale adéquation avec les précédentes.

- 
- Des travaux de comitologie associés à la mise en place d'un groupe de travail en charge de l'élaboration de la liste des participants conviés au CROPSAV apparaissent indispensables pour légitimer cette composition.

- 
- La mise en place d'un règlement intérieur ou d'un arrêté définissant le fonctionnement du CROPSAV est indispensable avant d'envisager le démarrage des travaux au sein du CROPSAV. Il pourrait notamment évoquer la constitution possible de groupes techniques, les modalités d'échanges de documents relatifs à l'organisation des réunions (ordre du jour, projets de textes et de présentation, compte-rendu de réunion, ...)

- 
- A l'heure où le numérique devient un outil inévitable, la création d'une page Internet dédiée au CROPSAV, facilitant l'organisation des réunions et l'accès aux documents apparaît comme un levier d'amélioration intéressant.

- 
- La section plénière réunissant des acteurs des domaines animal et végétal, il est important de n'y aborder que des sujets structurants ou des sujets transverses, afin de maintenir l'implication de tous.



→ De manière générale, le lancement dans de bonnes conditions d'un projet favorise son aboutissement. Dans le cadre du CROPSAV d'installation, les acteurs rencontrés ont notamment mis en avant leur souhait de voir aborder plusieurs sujets dont :

- La nouvelle gouvernance sanitaire de manière simplifiée
- Les objectifs et modalités de fonctionnement du CROPSAV
- Les différentes structures régionales (OVS, OVVT) impliquées dans la nouvelle gouvernance sanitaire
- Les interlocuteurs potentiels au sein de la DRAAF (dont l'animateur local de la nouvelle gouvernance sanitaire).

Références bibliographiques

Ouvrages

- Beckard R., *Le développement des organisations, stratégies et modèles*, Dalloz, 1975.
- Beurte J.-E., Cadoret A., *Gérer ensemble les territoires*, Editions Charles Léopold Mayer, 2010.
- Bohman J., *Public Deliberation. Plurality, Complexity and Democracy*, Cambridge, The MIT Press, 1996.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2000.
- Cornu G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 3ème édition, 1992, p.156-157.
- Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système*, Paris, Editions du Seuil, 1977
- Habermas J., *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris Gallimard, 1997
- Heinich N., *Faire voir. L'art à l'épreuve de ses médiations*, Paris, Les impressions nouvelles, 2009.
- Jaques E., *Intervention et changement dans l'entreprise*, Paris, Dunod, 1972
- John P., *Making Policy Work*, Londres, Routledge, 2010
- Massardier G., Le Naour G. (dir.), *L'action publique sélective*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, coll. « Droit et Société. Recherches et travaux », 2013, 338p.
- Mayo E., *The human problems of an Industrial Civilization*, Londres, Mac Milan, 1933.
- Muller P., *Les politiques publiques*, PUF, Paris 1990.
- Simon H., *Rationality in Political Behavior*, Carnegie Mellon University, p.1, 1991.

Articles

- Blondiaux L., Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, volume 15, n°57/2002, p.17-35.
- Bressers H. Th. A, L. J. O'Toole Jr., « The Selection of Policy Instruments : A Network-Based Perspective », *Journal of Public Policy*, 18(3), 1998, p.213-239.

Callon M., « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, n° 36, 1986, pp. 169-208.

Callon M., Ferrary M., "Les réseaux sociaux à l'aune de la théorie de l'acteur-réseau", *Sociologies pratiques* 2006/2, n°13, P.37-44.

Contandriopoulos A-P., « La gouvernance dans le domaine de la santé : une régulation orientée par la performance », *Santé Publique* 2008/2, Vol. 20, P. 191-199.

Ford J., Ford L., D'Amelio A., « Resistance to change : The rest of the story », *Academy of Management Review*, vol.33, n°2, 2008

Garraud P., « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, vol.40, 1990, pp.17-41.

Gioia D.A., Chittipeddi K., "Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation", *Strategic Management Journal*, vol.12, n°6, 1991.

Hassenteufel P., « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales* 2010/1 , n° 157, p. 50-58.

Hilgartner S. et Bosk C., 1988, « The Rise and Fall of Social Problems : A Public Arena Model », *American Journal of Sociology*, vol. 94, n° 1, p. 53-76.

Imbert, Geneviève. « L'entretien semi-directif : à la frontière de la santé publique et de l'anthropologie », *Recherche en soins infirmiers*, vol. 102, no. 3, 2010, pp. 23-34.

Jager P., "Resistance to change : A new view of an old problem", *the Futurist*, vol.35, n°3, 2001.

Lascoumes P., Simard L., « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, 2011/1 (Vol. 61), p.5-22.

Lascoumes P., Le Galès P., « Instruments », in *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e édition actualisée et augmentée. Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 325-335.

Le Galès, P. « Gouvernance », in Boussaguet L., Jaquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 299-308.

Manin B., « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, vol. 33, n°1, 1985, pp. 72-94.

Michel H., « Histoires croisées et usages concurrents d'un dispositif public : la commission nationale des rapports locatifs, 1982-1986 », in Laborier P. et Trom D.(dir.), *Historicités de l'action publique*, PUF, 2003.

Ollivier B., « The end of the French Model for Animal Health ? A Sociological Analysis of the Bluetongue Vaccination Campaign (2007-2009), *Sociologia Ruralis*, 4, 2013, pp. 496-514.

Perret V., Ramanantsoa B., « un dirigeant séducteur pour gérer le changement », *Revue française de gestion*, novembre-décembre 1996.

Schmitter P.C., « Still the Century of Corporatism ? », *Review of Politics*, 36 (1), 1974, p. 85-13.

Soparnot R., « Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus », *Recherches en sciences de gestion*, 2013/4 (n°97), p. 23-43.

Torre A., « Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités », *Pour*, 2011/2 (n°209-210), p. 114-122.

Waddel D. Sohal A., « Résistance : a constructive tool for change management », *Management Decision*, vol.36, n°8, 1998.

Travaux universitaires

Chaussepied M., « l'élaboration du SRMDS en région Bourgogne ou les acteurs du sanitaire en situation d'incertitude », Mémoire Master PAGERS, ENSV SCIENCES PO LYON, 2015, 81 p.

Bitan-Crespi E., Ginhoux M., Grandcollot-Chabot M., Lefebvre G., Mougenot A-F., Poirrier J-Y. et Varobieff L., « Communiquer dans un contexte de réforme : L'exemple de la Nouvelle Gouvernance Sanitaire en région Nord-Pas-De-Calais, GEPP, ENSV SCIENCES PO LYON, 2016, 78 p.

Communications

Document de travail fourni par S. GARDON, préparé en vue d'un colloque intitulé « Gouverner et administrer par commissions, les espaces politico-administratifs de la fabrique de l'action publique.

Gardon S., « l'échelon régional au cœur des politiques sanitaires, Un nouvel espace pour accompagner la recomposition de l'Etat et la montée en puissance des instances professionnelles », communication au 7^{ème} congrès de l'Association belge francophone de science politique, Mons, 3-4 avril 2017.

SOURCES

Sources écrites

Archives

Archives de mails relatifs à la commission interrégionale des abattoirs Nord-Est, transmis par un cadre de DDPP.

Archives du SRAL en version papier et version numérique, relatives à la nouvelle gouvernance sanitaire et aux précédents CROPSAV des régions Nord-Pas-De-Calais et Picardie.

Littérature grise

Ivart, B., « Appui à l'organisation du Conseil Régional d'Orientation de la Politique Sanitaire animale et végétale (CROPSAV) de la région Hauts de France », mémoire de stage pour l'obtention du Certificat d'Etudes Vétérinaires Approfondies (CEAV) en santé publique vétérinaire, 2017.

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA), Direction Générale de l'Alimentation (DGAL), Les états généraux du sanitaire, dossier des participants, « Une politique de sécurité sanitaire renouvelée pour l'agriculture française en 40 actions », janvier-septembre 2010.

Presse et périodiques

Agreste Nord-Pas-de-Calais Picardie, Etudes et analyses, n°4, mai 2016

Bulletin de santé du végétal, grandes cultures Hauts de France, n°10, 25/04/17, page11.

Haccart C., « Mildiou. Gérer les tas de déchets en début de campagne », Terres et territoires, n°4, p. 21, 28/04/2017.

Textes législatifs ou réglementaires

Code rural et de la Pêche Maritime, articles D 200-5 et D 200-6.

Arrêté du 4 janvier 2013 relatif au contenu des dossiers de reconnaissance d'un organisme à vocation sanitaire, d'une organisation vétérinaire à vocation technique et d'une association sanitaire régionale conformément aux articles R. 201-14, R. 201-20 et R. 201-26 du code rural et de la pêche maritime.

Arrêté préfectoral du 25/01/2017, relatif à la composition du comité régional des céréales des Hauts de France.

Note de service DGPAAT/SDPM/C2012-3035 du 18 avril 2012 relative à la mise en place des commissions interrégionales des abattoirs.

Note de service DGAL/SDSPA/SDQPV/N2013-8053 du 14/03/2013 relative au nouveau dispositif de gouvernance de la santé animale et végétale.

Note de mobilité SG/SRH/SDCAR/2017-108 du 08 février 2017, relative à la campagne de mobilité générale du printemps 2017.

Sitographie

Dictionnaire d'agroécologie en ligne, <http://dicoagroecologie.fr/encyclopedie/polyculture-elevage/>, consulté le 12/07/17.

Site de l'Association des régions de France, <http://regions-france.org/observatoire-politiques-regionales/la-region-quelle-comptetence/>, consulté le 12/07/17

Site du Conseil Régional Hauts de France, <hautsdefrance.fr/agriculture/>, consulté le 27/04/17

Site du Conseil Régional de la Nouvelle Aquitaine, <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/toutes-actualites/nouvelle-crise-aviaire-region-deja-mobilisee-aupres-eleveurs.html>, consulté le 11/07/2017.

Site de la DRAAF Occitanie, <http://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/Reunions-CROPSAV-LR-et-MP>, consulté le 23/05/17.

Site de la DRAAF Occitanie, <http://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/Virus-de-la-sharka-Plum-Pox-Virus>, consulté le 11/07/2017.

Site du GDS Centre, www.gdscentre.fr/index.php/sante-animale/par-espece/s-an-bovins, consulté le 27/07/2017.

Site du MAA, <http://agriculture.gouv.fr/cnopsav-compte-rendus-presentations-et-calendrier>, consulté le 23/05/17.

Site de l'Ordre des Conseillers en Ressources Humaines Agréés (CRHA), http://www.portailrh.org/Ressources/AZ/specialites/developpement_organisationnel/, consulté le 03/08/2017.

Autres : documents transmis par différents acteurs.

Borchure réalisée par la Chambre d'agriculture Nord-Pas-De-Calais et le Comité technique pomme de terre, « Objectif terre 0% », 2016.

Courrier du Directeur Général de l'Alimentation, en date du 21/06/2017, adressé aux préfets de Région et relatif à l'organisation sanitaire en santé animale et végétale et aux dossiers de reconnaissance des ASR.

Plaquette de l'institut de l'élevage, « Zoom sur la filière lait en région Hauts de France », [http://idele.fr/fileadmin/medias/Documents/Zoom sur la filiere bovin lait en Hauts-de-France.pdf](http://idele.fr/fileadmin/medias/Documents/Zoom_sur_la_filiere_bovin_lait_en_Hauts-de-France.pdf), consulté le 23/05/2017.

Compte-rendu informel du CNOPSAV plénier du 24/05/2017, concernant la nouvelle gouvernance sanitaire, rédigé par un agent de SRAL ayant participé à la réunion.

Sources orales

Entretiens

Numéro	Entretien semi-directif avec
1	Un chef de service en DDPP
2	Un chef de service en DDPP
3	Un chef de service en Chambre d'Agriculture
4	Un représentant du Comité Technique de la pomme de terre
5	Un membre de Jeunes Agriculteurs Hauts de France
6	Des représentants de FRGDS (OVS domaine animal)
7	Un membre du Conseil Régional Hauts de France
8	Des membres de FDSEA
9	Un représentant de la FRGTV Nord Picardie (OVVT)
10	Des représentants de FREDON (OVS domaine végétal)
11	Un directeur de Chambre d'Agriculture

Observations

Observation participante à l'Espace de concertation de la pomme de terre, le 24/05/2017, animé par la Chambre d'Agriculture régionale, le comité technique de la pomme de terre et le SRAL, sur le site du Carré de Ramecourt.

Annexes

Annexe 1 : Catalogue des acteurs à solliciter	88
Annexe 2 : Tableau des entretiens réalisés	89
Annexe 3 : Grille d'entretien semi-directif	90
Annexe 4: Mail envoyé aux acteurs sollicités pour un entretien	92

Annexe 1 : Composition type d'un CROPSAV, proposée dans la note de service DGAL/SDSPA/SDQP/N2013-8053 du 14/03/2013 relative au nouveau dispositif de gouvernance de la santé animale et végétale

		formation plénière	section végétale	section animale
Préfets des départements de la région		x	x	x
Présidents du Conseil Régional et des Conseils départementaux		x	x	x
Association Sanitaire Régionale (ASR)		x	x	x
Chambre régionale d'agriculture		x	x	x
Organisations syndicales à vocation générale d'exploitants agricoles		x	x	x
Fédération régionale des coopératives agricoles		x	x	x
Voix consultatives	Représentant de l'autorité administrative	x	x	x
	Représentant de la recherche et des instituts techniques	x	x	x
	Représentant de l'enseignement	x	x	x
	Représentant de l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS)	x	x	x
Fédération Régionale des groupements de Défense Sanitaire (FRGDS)		x		x
Fédération Régionale des Groupements Techniques Vétérinaires (FRGTV)		x		x
Association cynégétique		x		x
Laboratoires Départementaux d'Analyse (LDA)		x		x
Syndicats vétérinaires		x		x
Services territoriaux de FranceAgrimer		x	x	
Fédération Régionale de Défense contre les organismes nuisibles (FREDON)		x	x	
Représentant régional du négoce agricole			✕	
Représentant régional de la fédération nationale pour l'environnement			✕	
Représentant régional des producteurs de l'horticulture et des pépinières			✕	
Président du Centre Régional de la Propriété Forestière (CRPF)			✕	
Représentant régional de l'Office National des Forêts (ONF)			✕	
Conseil supérieur régional de l'Ordre des vétérinaires				✕
Représentant régional de la fédération française des commerçants en bestiaux				x
Représentant régional des industries de l'alimentation animale				x
Représentant régional des coopératives agricoles d'élevage et d'insémination animale				x
Représentant régional des associations de protection animale				x

Annexe 2 : tableau des entretiens réalisés

Numéro d'entretien	Fonction de(s) l'interviewé(s)	Structure
1	Chef de service	DDPP
2	Chef de service	DDPP
3	Chef de service	Chambre d'Agriculture
4	Représentant d'institut technique	Comité technique pomme de terre
5	Membre d'un syndicat agricole généraliste	Jeunes Agriculteurs Hauts de France
6	Représentants des OVS domaine animal	FRGDS Nord Picardie
7	Membre de collectivité territoriale	Conseil Régional des Hauts de France
8	Membres d'un syndicat agricole généraliste	FDSEA
9	Représentant de l'OVVT	FRGTV Nord Picardie
10	Représentants des OVS domaine végétal	FREDON Nord-Pas-De-Calais et Picardie
11	Directeur	Chambre d'Agriculture

Annexe 3 : Grille d'entretien semi-directif

- ✗ Présentation et rappel sur le travail en cours : année de formation à l'ENSV, stage longue durée sur le CROPSAV Hauts de France. Recueillir le ressenti des participants sur cet instrument et les sujets prioritaires à aborder pour un futur CROPSAV plénier.
- ✗ Remerciements
- ✗ Demande d'enregistrement (pour limiter prise de note et favoriser l'écoute, utilisation de verbatim anonymisé dans le rapport).

<p>L'interviewé</p> <p>Sa structure et ses missions Son parcours Ses collaborateurs</p>	<p>Aborder la fonction exercée par l'interviewé, son métier Comment il en est arrivé là. Avec qui il travaille : appui technique (veto, GDS...), administration , fournisseurs ...</p>
<p>La région Hauts de France</p> <p>Points forts et points faibles</p> <ul style="list-style-type: none"> - de manière générale - sur le plan sanitaire (végétal ou/et animal) 	<p>Idée globale de la région (climat, richesse du territoire, position géographique) Sur le plan sanitaire, faire ressortir si il y a des sujets inquiétants l'interviewé, si oui pourquoi ?</p>
<p>Vision de la nouvelle gouvernance sanitaire</p> <p>Qu'est-ce que c'est, qu'est-ce que ca représente ? Connaissances relatives au CROPSAV Intérêt de cette nouvelle organisation (Points positifs) Les points négatifs, points de blocage</p>	<p>Question large pour laisser l'interviewé s'exprimer., expliquer ce que c'est pour lui, ce que ca lui apporte, les enjeux de cette NGS.</p> <p>Savoir si l'interviewé connaît l'instance du CROPSAV, la définir si besoin. Demander ce qu'en pense l'interviewé : - si il ne connaissait pas, ce que cela pourrait apporter. - si il connaît, ce que cela apporte à la gestion du sanitaire (aspects positifs et négatifs). Si blocage, enrichir la conversation en parlant utilité, organisation (déplacement physique, téléphone ou visio, fréquence, ...) - si il connaît et a déjà participé, son retour sur ce CROPSAV (organisation, utilité directe, ...)</p> <p>Revenir avec l'interviewé sur les sujets sanitaires prioritaires d'après lui, sujets à porter au CROPSAV ?</p>

<p>Ses attentes vis-à-vis de l'État</p> <p>Perception actuelle de l'action de l'Etat Recherche d'appui organisationnel ? financier ? Technique ?</p>	<p>Actuellement, rôle de l'État dans la gestion du sanitaire d'après l'interviewé ? Qu'est-ce qu'ils entendent par « Etat » (DGAL, DRAAF, DDPP, ...) et qu'est-ce qu'ils attendent en fonction des niveaux ?</p> <p>Pour un futur CROPSAV, qu'attend l'interviewé de la part de l'État ? En matière d'organisation, de retour sur investissement, de sujet abordé ... Qu'est-ce qui lui manque au quotidien pour être plus réactif, pour faciliter les échanges ?</p> <p>Propositions pour le CROPSAV ? (sujets, organisation, fonctionnement...)</p>
<p>Perception des autres acteurs</p> <p>Perception des autres acteurs privés ou de terrain</p> <p>Perception des collectivités territoriales</p>	<p>Connaissances sur les autres filières, leur organisation. Comment la filière végétale voit la filière animale, et inversement. ? Qu'est-ce qu'une filière pourrait apporter à l'autre ?</p> <p>Quel est d'après vous le rôle des collectivités territoriales comme la Région par exemple dans la gestion du sanitaire ?</p>

Remerciements et clôture de l'entretien

Annexe 4 : Mail envoyé aux acteurs sollicités pour un entretien

Bonjour,

Je suis étudiante à l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires (ENSV, Lyon) et réalise actuellement un stage au service régional de l'alimentation de la DRAAF Hauts de France, sur le site de Lille. Ce stage, piloté par le SRAL, porte sur la nouvelle gouvernance sanitaire dans la région, et notamment sur le Conseil Régional d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale et Végétale (CROPSAV).

L'objectif de ce travail est de rencontrer les différents acteurs engagés dans la nouvelle gouvernance sanitaire et de mieux comprendre leurs attentes vis-à-vis du CROPSAV. Il s'agit en outre de définir les sujets prioritaires à aborder lors d'un prochain CROPSAV.

Je me permets donc de vous contacter afin de savoir si vous accepteriez de me rencontrer ou d'échanger par téléphone autour de cette problématique, au cours du mois de mai. Je suis basée sur Lille mais peux sans problème me déplacer sur la région le cas échéant. Je serai également accompagnée lors de ces entretiens d'une personne représentant la DRAAF.

Je vous remercie par avance de l'attention que vous porterez à ma demande et me tiens à votre disposition pour toute information complémentaire sur les objectifs de ce travail.

Cordialement

Blandine IVART

Table des figures et tableaux

Figure 1 : Organisation de la gouvernance sanitaire dans la région Hauts de France..... 11

Figure 2 : Chronologie de la mise en place des CROPSAV en Nord-Pas-De-Calais et Picardie 12

Tableau 1 : Les instruments de gouvernement comparés de Peter John 19

Tableau 2 : Les facteurs de résistance au changement, mise en corrélation avec l'instance CROPSAV (Ivart B., juillet 2017)..... 65

Table des matières

SOMMAIRE	1
REMERCIEMENTS	3
LISTE SIGLES ET ACRONYMES.....	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE 1 : LE CROPSAV, UN INSTRUMENT DE DEMOCRATISATION DE LA DECISION PUBLIQUE..	17
1. PENSER LE CROPSAV COMME UN INSTRUMENT D’ACTION PUBLIQUE	17
1.1. <i>La transformation des modes de gouvernement dans un contexte de réforme</i>	<i>17</i>
1.2. <i>Considérer le CROPSAV comme un instrument d’action publique</i>	<i>18</i>
2. LE CROPSAV OU LA CONSTRUCTION DE L’ACTION COLLECTIVE	21
2.1 <i>Le CROPSAV, un cadre institutionnel offrant la parole à tous</i>	<i>21</i>
2.2 <i>Les bénéfices apportés par le CROPSAV.....</i>	<i>22</i>
2.3 <i>Pluralité d’acteurs et formalisation de l’instance, des moyens d’action indissociables au sein du CROPSAV</i>	<i>25</i>
3. LA REMISE EN QUESTION DU CROPSAV EN TANT QU’INSTRUMENT DE DEFINITION DES POLITIQUES SANITAIRES	28
3.1 <i>Le CROPSAV, ou la multiplication des réunions d’acteurs.....</i>	<i>28</i>
3.2 <i>Le fonctionnement de la démocratie dans les instances de gouvernance versus le fonctionnement classique de la démocratie délibérative.</i>	<i>29</i>
3.3 <i>Maintien de la décision dans les instances étatiques</i>	<i>29</i>
CHAPITRE 2 : LE CROPSAV, OU LE RETOUR DU GOUVERNEMENT PAR COMMISSION	33
1. LE CROPSAV, UNE COMMISSION REGIONALE DU SANITAIRE ?.....	33
1.1 <i>Les commissions, rouage essentiel du fonctionnement des institutions publiques ?.....</i>	<i>33</i>
1.2 <i>Rôle des commissions au travers de l’exemple de la Commission Nationale des Rapports Locatifs</i>	<i>34</i>
1.3. <i>Penser le CROPSAV comme une commission en charge des questions sanitaires régionale dans les domaines animal et végétal.....</i>	<i>35</i>
2. LE CROPSAV OU L’EMERGENCE D’UN ACTEUR SANITAIRE COLLECTIF	37
2.1 <i>Le CROPSAV, un espace fédérateur tourné vers la formulation d’un bien commun.....</i>	<i>37</i>
2.2 <i>Articulation du CROPSAV avec les instances existantes : la question de la complémentarité ou de la substitution.....</i>	<i>38</i>
3. LE CROPSAV COMME SOURCE OU ENJEU DE POUVOIR.....	41
3.1 <i>Le CROPSAV, tremplin pour l’échelon régional</i>	<i>41</i>
3.2 <i>Le CROPSAV, un moyen d’accès à l’Etat ?.....</i>	<i>43</i>
3.3 <i>Le CROPSAV, un outil de reconnaissance des problématiques sanitaires ?</i>	<i>45</i>
CHAPITRE 3 : LE CROPSAV DES HAUTS DE FRANCE : UNE INSTITUTIONNALISATION SOUS CONTRAINTES	49
1. UNE INSTANCE DE CONCERTATION LEGITIME MAIS QUI PEINE A S’INSCRIRE DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL LOCAL	49
1.1. <i>Un CROPSAV aux atouts non négligeables</i>	<i>49</i>
1.1.1 Un CROPSAV fédérateur.....	50
1.1.2 Une instance où se croisent politique et technique	50
1.1.3 Le CROPSAV, lieu d’émergence ou de reconnaissance de problématiques sanitaires.....	51
1.1.4 Un CROPSAV, instance d’information.....	51

1.2.	<i>Un contexte d'installation flou.....</i>	<i>51</i>
1.2.1	Une méconnaissance de la nouvelle gouvernance et du CROPSAV.....	51
1.2.2	Le flou régnant autour du CROPSAV.....	53
1.2.3	Une mise en place lente du CROPSAV.....	54
1.3.	<i>Le difficile rapprochement du végétal et de l'animal.....</i>	<i>55</i>
2.	LA PLURALITE D'ACTEURS : FACTEURS D'OPPORTUNITES ET DE FREINS.....	57
2.1	<i>La composition du CROPSAV : facteur d'optimisation des échanges.....</i>	<i>58</i>
2.2	<i>Un nombre et une diversité de participants ralentissant les échanges.....</i>	<i>58</i>
2.3	<i>La place des collectivités territoriales au CROPSAV : entre évidence et hésitations.....</i>	<i>60</i>
3.	LA NECESSAIRE APPROPRIATION DU CROPSAV PAR LES ACTEURS : FACTEURS DE RESISTANCE ET	
	RECOMMANDATIONS.....	62
3.1	<i>Les changements induits par le CROPSAV, source de résistance des acteurs.....</i>	<i>62</i>
3.1.1	La résistance au changement : garantie d'un cadre organisationnel du CROPSAV.....	62
3.1.2	Les facteurs de la résistance au changement.....	63
3.1.3	Les stratégies de changement applicables.....	64
3.2	<i>Pérenniser le CROPSAV : recommandations tournées vers la légitimation et</i>	
	<i>l'appropriation par les participants.....</i>	<i>67</i>
3.2.1	Renforcer les travaux de réflexion sur la composition du CROPSAV.....	67
3.2.2	Intégrer les acteurs à la définition du CROPSAV.....	67
3.2.3	Instaurer un leader transformationnel, en charge de la nouvelle gouvernance sanitaire.....	68
	CONCLUSION.....	71
	SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS.....	75
	REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	79
	SOURCES.....	83
	ANNEXES.....	87
	TABLE DES FIGURES ET TABLEAUX.....	93
	TABLE DES MATIERES.....	94