



SCIENCES
PO
LYON



Institut d'Études Politiques de Lyon
VetAgro Sup – École Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

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

Le plan d'intervention sanitaire d'urgence dans le département des Yvelines : perception et enjeux

Stage réalisé du 23 avril au 27 juillet 2018 au service de l'environnement, de la santé et de la protection des animaux et des végétaux
Direction Départementale de la Protection des Populations des Yvelines

Mémoire sous la direction de Cécile Ferrieux

François JACQUET

Inspecteur Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire

Année 2017/2018

Remerciements

Je tiens à remercier chaleureusement Valérie Hallé, chef du service ESPAV de la DDPP 78, pour son accueil, son encadrement et son aide durant ce stage.

Je remercie également Gilles Ruaud, directeur, Pierre Lecouls, directeur adjoint, et Cyril Dinh Van, secrétaire général, pour leur accueil et l'aide qu'ils m'ont apporté pour réaliser ce stage.

Un grand merci à toute l'équipe de Fontenay-le-Fleury pour l'ambiance de travail agréable et leur aide dès que j'en avais besoin.

Je remercie enfin toutes les personnes qui se sont prêtées au jeu des entretiens et grâce auxquelles j'ai eu des échanges très constructifs et intéressants.

Sommaire

<u>Introduction</u>	4
Contexte	4
<u>Les crises associées aux épizooties : considérations générales et moyens de lutte</u>	4
<u>Réglementation relative à la lutte contre les épizooties</u>	6
<i>À l'échelle internationale</i>	6
<i>À l'échelle communautaire</i>	6
<i>À l'échelle nationale</i>	7
<u>Le PNISU</u>	7
<u>Le dispositif ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile et ORganisation des SECours) et son articulation avec le PNISU</u>	8
<i>Le dispositif ORSEC comme outil de gestion de crise</i>	8
<i>L'articulation ORSEC-PISU</i>	8
<i>Organisation du dispositif ORSEC départemental épizooties</i>	9
<i>Entraînements et exercices comme outils d'amélioration permanente</i>	11
<u>Caractéristiques du département des Yvelines</u>	12
<u>La DDPP des Yvelines</u>	14
<i>Organisation générale</i>	14
<i>Gestion et organisation du PISU</i>	14
Attentes de la structure et objectifs de la mission	15
Questionnement	15
Méthodologie	16
<u>Méthode d'enquête</u>	16
<u>Personnes interrogées</u>	16
<u>I. Comment gérer le risque épizootique ?</u>	18
1. Caractéristiques du risque épizootique	18
2. Perception du risque épizootique	21
a) <u>Des connaissances parcellaires autour du risque épizootique</u>	21
b) <u>Un risque que chacun parvient à estimer</u>	23
c) <u>Un risque que chacun s'approprie à sa manière</u>	24
3. Gouvernance du risque épizootique	26
a) <u>Le sentiment d'une gouvernance élaborée dans un espace cloisonné</u>	26
b) <u>Une gouvernance questionnée</u>	27
c) <u>Le rôle essentiel du vétérinaire sanitaire</u>	29

4. Comment gérer un risque absent ?	31
II. <u>Le PISU comme instrument de gestion du risque épizootique</u>	37
1. La perception du PISU à travers le prisme de la relation à l'administration	37
a) <u>Des relations avec la DDPP fondées sur la confiance et la bonne entente</u>	37
b) <u>Une distance notée par certains acteurs</u>	39
c) <u>Une relation de soumission hiérarchique</u>	41
2. Un instrument flou, mal connu et parfois mal perçu	41
a) <u>Une existence connue mais un contenu mal connu</u>	41
b) <u>Des missions mal connues des acteurs</u>	43
c) <u>La perception des crises influenza aviaire dans le Sud-Ouest où la remise en cause des mesures prises par l'État</u>	45
3. Un instrument vertical et hiérarchique mais un instrument accepté et jugé utile	48
a) <u>Un instrument qui s'impose à chacun</u>	48
b) <u>Un instrument dont l'existence n'est pas remise en cause</u>	49
c) <u>Des acteurs globalement enclins à participer à des exercices</u>	50
4. Le rôle essentiel du vétérinaire sanitaire	51
a) <u>Le vétérinaire sanitaire vu comme l'interlocuteur privilégié malgré quelques failles dans le dispositif</u>	51
b) <u>Des vétérinaires sanitaires sensibilisés et prêts à s'investir</u>	52
5. Comment le PISU peut-il modifier le jeu d'acteurs ?	54
<u>Conclusion</u>	56
Synthèse	56
Recommandations	61
<u>Des acteurs demandeurs d'information</u>	61
<u>Des vétérinaires sanitaires à impliquer davantage dans le processus décisionnel</u>	61
<u>Bibliographie</u>	63
<u>Annexe</u>	64

Introduction

Contexte

Les crises associées aux épizooties : considérations générales et moyens de lutte

La crise, qu'elle soit économique, climatique ou sanitaire, fait partie intégrante de notre univers. Les médias relaient régulièrement des messages quant aux nombreuses crises passées, présentes ou potentielles et quant à leurs impacts sur tout un chacun. Le terme de crise a plusieurs acceptions selon le domaine dans lequel il est utilisé, mais chacune d'entre elles fait appel à un champ lexical commun autour des mots « brusque », « soudain », « violent », « difficile », « trouble », « grave » ou encore « rupture d'équilibre »¹. Le sujet de la crise est l'objet d'analyses poussées de nombre de spécialistes dans différents domaines, cherchant à en définir les causes, les conséquences, les moyens de s'en prémunir et la manière dont elle est instrumentalisée. Le pouvoir politique peut se voir ainsi accusé par les médias ou l'opinion publique de se servir de la crise pour relativiser des résultats jugés négatifs, détourner l'attention de certains problèmes ou justifier des mesures coercitives. Le domaine sanitaire a connu et connaîtra encore à l'avenir des crises, qui toutes se placent dans ce paradigme que nous venons de décrire. Citons parmi elles l'amiante ou le sang contaminé dans le domaine exclusif de la santé humaine, la vache folle, l'épizootie de fièvre aphteuse au Royaume-Uni en 2001, ou encore les deux crises successives d'influenza aviaire dans le sud-ouest de la France fin 2015 et fin 2016 dans le domaine vétérinaire.

Les effets conjoints de la mondialisation et du changement climatique accroissent aujourd'hui le risque de crise sanitaire associée à l'apparition et à la propagation dans les cheptels d'agents infectieux et en particulier de virus. Ces épizooties peuvent non seulement avoir un impact économique majeur (mortalité directe, chute de production, perte du statut indemne nécessaire aux exportations, perte de marchés, ...), mais également un impact sur la santé publique (risque zoonotique associé à l'influenza aviaire). Face à de tels dangers sanitaires, il convient d'abord de réduire nos vulnérabilités par des mesures de prévention mais aussi de préparer à l'avance une organisation solide et rodée, afin de répondre efficacement et dans l'urgence à la survenue éventuelle de tels événements. Cette lutte organisée contre les épizooties majeures est considérée par le Ministère en charge de l'agriculture comme une priorité².

Pour ce faire, la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) a conçu un dispositif de planification spécifique appelé plan national d'intervention sanitaire d'urgence (PNISU). Ce dispositif vise à définir le cadre national de la préparation et de la réponse sanitaire en cas d'épizootie. L'enjeu est de décliner des actions à conduire

¹ Site internet <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/crise/20526> accédé le 02/05/2018

² Plan national d'intervention sanitaire d'urgence – Principes généraux, octobre 2017, préface de Stéphane Travert, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

permettant de faire face à tout type d'épizootie et, à l'instar de la fièvre aphteuse ou de l'influenza aviaire, de se préparer aux situations d'urgence pouvant impliquer des maladies « multi-foyers » qui se propagent rapidement, en particulier dans des zones à forte densité de population animale ou lorsque plusieurs espèces domestiques et/ou sauvages sont touchées simultanément. L'objectif est la prévention du danger, la préparation et la réponse face à la crise et le retour à une situation stabilisée. Le PNISU doit ensuite être décliné au niveau départemental en un plan d'intervention opérationnel appelé plan d'intervention sanitaire d'urgence (PISU). Adapté aux spécificités locales en termes de ressources humaines et matérielles et de paysage économique et agricole, il est conçu pour mobiliser et coordonner l'action des différents acteurs (publics ou privés) dans une situation de crise sanitaire.

Le risque épizooties présente la particularité de concerner l'ensemble du territoire national. La stratégie de réponse est ainsi encadrée par des dispositions législatives et réglementaires nationales et européennes.

Réglementation relative à la lutte contre les épizooties

À l'échelle internationale

Afin de figurer sur la liste des pays indemnes de maladie épizootique majeure de l'Organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE), les pays souhaitant exporter doivent satisfaire aux exigences normatives figurant dans le *Code sanitaire pour les animaux terrestres* (ou *Code terrestre*). L'objectif est de garantir la sécurité sanitaire des échanges internationaux d'animaux terrestres et de leurs produits, par la détection précoce, la notification et le contrôle des agents pathogènes, tout en évitant l'instauration d'entraves commerciales non justifiées à des fins sanitaires. Les pays exportateurs membres de l'OIE doivent pour cela disposer d'un dispositif réglementaire de détection précoce, de prévention et de lutte. Ils doivent être en mesure de justifier de leur capacité de mise en œuvre de ce dispositif et de l'efficacité des services vétérinaires (item spécifique évalué dans l'outil PVS35 permettant « l'évaluation des performances des services vétérinaires »).

À l'échelle communautaire

La Commission Européenne a imposé aux États membres la mise en place de plans d'urgence contre certaines épizooties majeures dès 1980 (peste porcine classique avec la directive 80/217/CEE abrogée par la Directive 2001/89/CE), puis 1985, (fièvre aphteuse avec la Directive 85/511 abrogée par la Directive 2003/85/CE) et 1992 (peste porcine africaine avec la Directive 92/119/CEE modifiée par la Directive 2002/60/CE, influenza aviaire avec Directive 92/40/CEE abrogée par la Directive 2005/94/CE, maladie de Newcastle avec la Directive 92/66/CEE). Les exigences concernent notamment le cadre administratif et

juridique, la chaîne de commandement, les procédures, les moyens de communication, les moyens humains, matériels et financiers, la sensibilisation des acteurs et les exercices.

À l'échelle nationale

Le code rural et de la pêche maritime (CRPM) définit les dangers sanitaires animaux et végétaux en fonction de leur niveau de gravité (art. L.201-1). Ces dangers sanitaires sont classés en 3 catégories. La première catégorie correspond aux dangers les plus graves pour l'élevage et/ou la santé publique, et qui justifient ainsi l'adoption de mesures qui relèvent, dans l'intérêt général, de la responsabilité de L'État. En vertu de l'article R. 201-5 du CRPM, l'autorité administrative en matière de surveillance, de prévention et de lutte contre les dangers sanitaires est le préfet de département.

Le CRPM prévoit dans son article L.201-5 que parmi ces dangers, certains doivent donner lieu à l'établissement d'un plan national d'intervention sanitaire d'urgence (PNISU). Ce plan définit les principes d'organisation et les moyens à mobiliser pour faire face à ces dangers sanitaires et prévoit les mesures à mettre en œuvre en cas de suspicion ou de confirmation d'un foyer. Le décret n° 2012-845 du 30 juin 2012 relatif aux dispositions générales organisant la prévention, la surveillance et la lutte contre les dangers sanitaires de première et deuxième catégorie fixe la liste des dangers pouvant être intégrées dans le PNISU, parmi lesquels on compte 14 maladies animales.

Pour la suite de ce mémoire, nous distinguerons le PNISU, défini au niveau national, du PISU (Plan d'Intervention Sanitaire d'Urgence), qui constitue sa déclinaison au niveau départemental.

En 2011 et 2012, le CRPM a été modifié (article L. 201-5) afin d'inclure le PISU dans le dispositif ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile) départemental (ordonnance n° 2011-862 du 22 juillet 2011 relative à l'organisation de l'épidémiologie, de la prévention et de la lutte contre les maladies animales et végétales et aux conditions de délégation de certaines tâches liées aux contrôles sanitaires et phytosanitaires)

Le PNISU

La note de service DGAL/MUS/2017-585 du 29 novembre 2017 vise l'ensemble des maladies animales soumises à plan d'urgence, en référence au décret n° 2012-845 du 30 juin 2012. Elle présente la nouvelle structure du PNISU (principes généraux présentant les cinq étapes chronologiques de la gestion d'une épizootie, plans spécifiques pour chaque maladie visée (fièvre aphteuse, pestes aviaires, pestes porcines, FCO, peste équine) et guides techniques transversaux).

Le PNISU offre ainsi une trame générale et harmonisée qui doit servir de support aux Directions Départementales en charge de la Protection des Populations (DDecPP) afin qu'il soit décliné localement.

Le dispositif ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile et ORganisation des SECours) et

son articulation avec le PNISU

Le dispositif ORSEC comme outil de gestion de crise

Le dispositif opérationnel ORSEC constitue le dispositif unique pour la gestion des situations d'urgence en vue de la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement. L'objectif est de mettre en place une organisation opérationnelle permanente constituant un outil de réponse commun aux événements graves quelle que soit leur origine (accidents, catastrophes naturelles, sanitaires, épizooties...). Il prend pour cela en compte tous les aspects, qu'ils soient organisationnels, humains, techniques et matériels.

Le dispositif ORSEC est inscrit dans la loi depuis 1982. Il est défini dans le Code de la Sécurité Intérieure aux articles L741-1 à L741-5 et R741-1 à R741-17. Il ne constitue pas un document figé mais une véritable organisation en état de vigilance permanente et adaptable, afin de s'adapter aux situations les plus imprévues. Il se fonde sur une analyse de risques et se trouve en état d'évolution constante, via des entraînements et des exercices réguliers faisant l'objet de retours d'expérience. Le dispositif ORSEC s'articule autour de dispositions générales, qui définissent une organisation de base jouant le rôle de colonne vertébrale, et de dispositions spécifiques, propres à certains risques particuliers préalablement identifiés (risques naturels, technologiques ou sanitaires).

L'articulation ORSEC-PISU

La note de service DGAL/MUS/2017-585 du 29 novembre 2017, cosignée par la DGAL et la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC), présente comment le PNISU doit être décliné et mis en œuvre au niveau départemental au sein du dispositif opérationnel ORSEC, conformément aux exigences du CRPM. Dans ce cadre, les dispositions générales du plan ORSEC doivent être complétées par des dispositions spécifiques intégrant les éléments de gestion particuliers aux risques sanitaires épizootiques. Dans cette perspective, les dispositions locales spécifiques « épizooties » sont définies au sein d'un dispositif « ORSEC départemental épizooties », en collaboration avec le Bureau de la Défense et de la Sécurité Civile (BDSC – ex Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC)) de la préfecture. L'ensemble des acteurs mobilisant les compétences et les moyens nécessaires pour faire face aux épizooties doit s'organiser autour du préfet de département. Le dispositif ORSEC départemental épizooties est approuvé par arrêté préfectoral et publié au recueil des actes administratifs.

Organisation du dispositif ORSEC départemental épizooties

L'organisation du plan ORSEC repose sur une double chaîne de commandement, composée d'une chaîne technique apportant une expertise (ministère) et d'une chaîne opérationnelle (préfet) (**figure 1**). Toutes deux sont structurées en trois niveaux opérationnels (départemental, zonal et national). Les zones correspondent aux sept Zones de Défense et de Sécurité (ZDS) en lesquelles est découpé le territoire métropolitain (**figure 2**). Un échelon régional s'intercale en plus au sein de la chaîne technique du Ministère en charge de l'agriculture. Cette chaîne technique permet une communication entre l'administration centrale (DGAL) et les services opérationnels départementaux, la DDecPP et la DDT(M) ou les services régionaux, la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF).

La liaison entre chaînes technique et opérationnelle se fait essentiellement par l'intermédiaire du centre opérationnel départemental (COD). Le COD est activé par le préfet. Il permet de mettre en ordre de marche la chaîne opérationnelle, qui apporte un soutien logistique. Sa composition est nécessairement multi-services et adaptée à la nature de l'événement.

La réponse du dispositif ORSEC en situation d'urgence fait intervenir des moyens civils, qui peuvent être complétés en cas de besoin par des moyens militaires. De nombreux acteurs sont ainsi amenés à coopérer et chacun doit être en mesure d'assurer en permanence les missions qui lui sont dévolues dans ce cadre par le préfet :

- préparer sa propre organisation de gestion de l'événement et en fournir la description au préfet ;
- désigner en son sein un responsable correspondant du préfet ;
- préciser les dispositions internes lui permettant à tout moment de recevoir ou de transmettre une alerte ;
- préciser les informations et les moyens dont il dispose pouvant être utiles.

Le dispositif de lutte contre les épizooties est ainsi interministériel, faisant intervenir de concert le ministère en charge de l'agriculture et le ministère de l'intérieur. Cela participe de la volonté de décloisonner les services de L'État et de faire coopérer des structures pouvant chacune amener des compétences utiles et complémentaires pour la résolution d'un problème public.

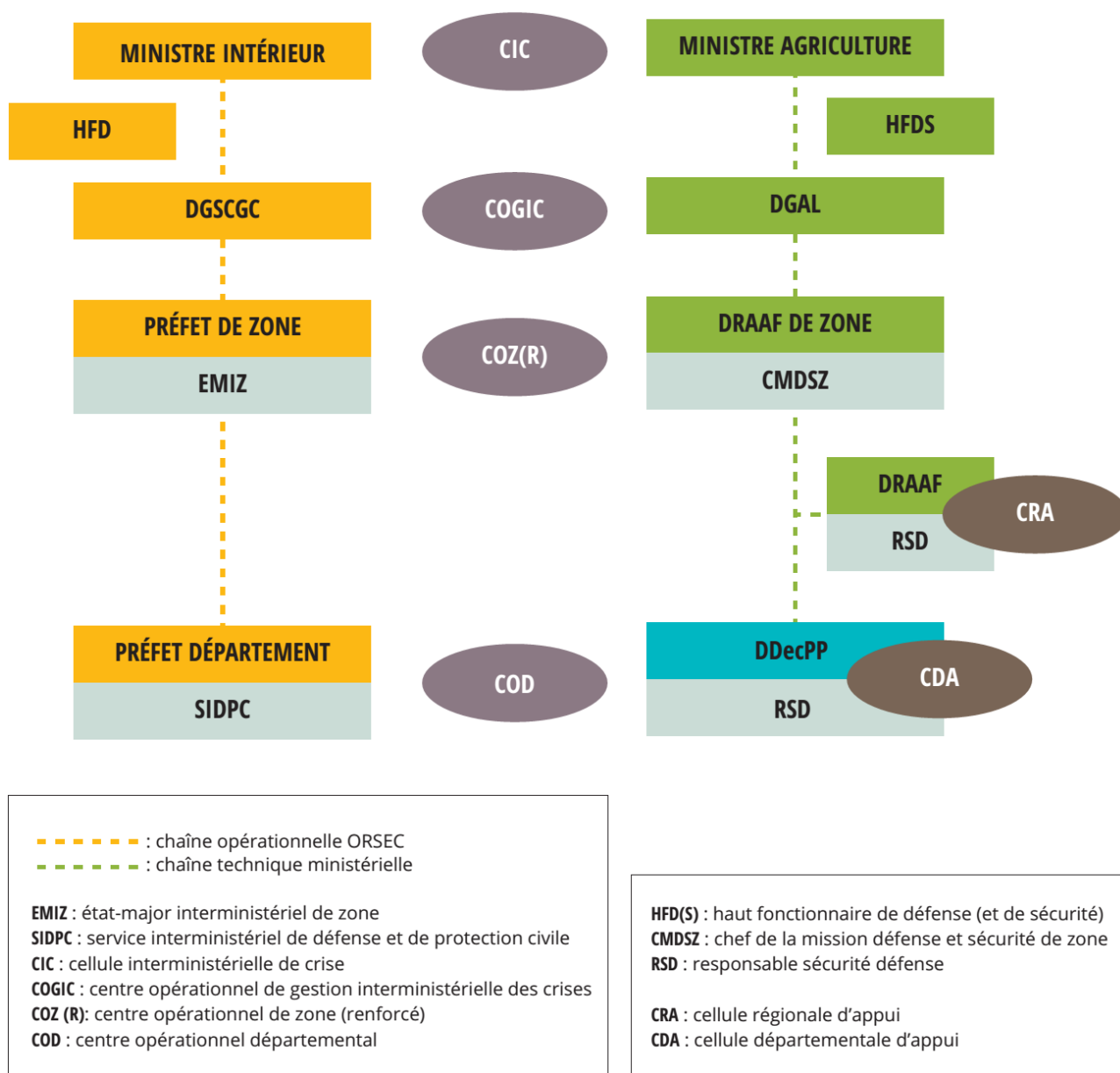


Figure 1 : Chaîne de responsabilité du dispositif ORSEC départemental épizooties avec coexistence de la chaîne opérationnelle et de la chaîne technique du Ministère en charge de l'agriculture³

³ Figure extraite de la note de service DGAL/MUS/2017-585 du 29 novembre 2017 : Plan national d'intervention sanitaire d'urgence (PNISU)



Figure 2 : Carte des Zones de Défense et de Sécurité (ZDS) du territoire français⁴

Entraînements et exercices comme outils d'amélioration permanente

Comme expliqué précédemment, le dispositif ORSEC est une organisation en évolution et en adaptation permanente, rodée par des entraînements et des exercices réguliers. Il s'agit là d'une obligation inscrite dans la programmation triennale de politique nationale d'exercices du ministère de l'intérieur. Cette exigence est parfaitement compatible avec la politique d'amélioration mise en œuvre jusqu'à présent par la DGAL en ce qui concerne ses nombreux domaines de compétence, et en particulier l'organisation de la lutte contre les épizooties. L'instruction technique DGAL/MUS/2017-1045 du 26 décembre 2017 (Mises en situation pour la gestion d'une épizootie - Cycle 2018-2021 - Entraînements et Exercices) précise le rythme auquel ces entraînements et exercices doivent être mis en œuvre par les DDecPP (période 2018-2021). L'objectif de cette nouvelle planification est de se coordonner avec la politique triennale des exercices du ministère de l'intérieur et d'intégrer les exercices sur les épizooties dans sa programmation. La mise en œuvre des exercices est également prévue de façon plus ou moins explicite dans les directives européennes.

Les entraînements et exercices doivent être réalisés en application de plans ou de procédures actualisés dans le cadre des dispositions spécifiques ORSEC épizooties départementales. Ils permettent une actualisation permanente des plans d'urgence suite aux évaluations, retours d'expérience (retex) et plans

⁴ Figure extraite du site internet du Premier ministre et accessible au lien suivant : <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/grand-est/Region-et-institutions/Organisation-administrative-de-la-region/La-prefecture-de-la-Zone-de-Defense-et-de-Securite-Est/Pourquoi-une-Zone-de-Defense-et-Securite>

d'actions qui en découlent. Ils permettent également de maintenir un état de vigilance et une opérationnalité des structures et de leurs agents susceptibles d'être impliqués dans la gestion de crise.

L'exercice a pour but de faire coopérer la DDecPP avec les professionnels, les autres services de l'État et les collectivités territoriales dans le cadre du dispositif ORSEC. Il doit être préparé conjointement avec le BDSC et son organisation relève du préfet de département. La gestion de crise dans le cadre ORSEC étant interministérielle, la mise en situation passe par une activation du COD.

Caractéristiques du département des Yvelines

Le département des Yvelines se situe à l'ouest de Paris (**figure 3**), sur 2 284 km². Il s'agit du huitième département le plus peuplé de France (1 408 765 habitants). Avec 80 % d'espaces naturels et agricoles, il constitue l'un des poumons verts de l'Île-de-France.

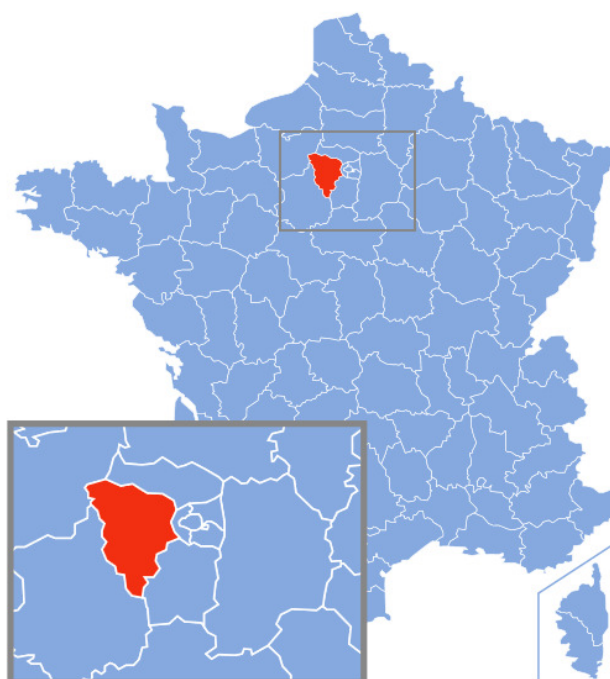


Figure 3 : Situation du département des Yvelines sur la carte de France

Les productions agricoles dominantes dans les Yvelines sont les grandes cultures, le maraîchage et l'élevage équin. Le nombre d'exploitations agricoles est en diminution constante, alors que leur taille moyenne est en augmentation. Concernant l'élevage, le cheptel bovin du département s'élève en 2010 à 5904 têtes (0,03 % du cheptel national), parmi lesquelles 895 vaches laitières (0,02 %) et 1543 vaches allaitantes (0,04 %) ⁵. Le

⁵ Informations extraites de la revue Agreste Ile-de-France, bulletin n° 113 de décembre 2011, accessible sur le site intranet du Ministère en charge de l'agriculture au lien suivant :

nombre d'établissements d'élevage bovin est de 88. Le département compte également 162 établissements d'élevage ovin, 58 établissements d'élevage caprin et 11 établissements d'élevage porcin⁶. Sont enfin recensés une quinzaine d'établissements détenant des volailles.

Dans le département des Yvelines, les mouvements d'animaux concernant les établissements d'élevage du département sont très limités et sont essentiellement des échanges locaux⁷. Aucune exploitation n'exporte ou ne procède à des échanges intracommunautaires d'animaux vivants. L'activité de négoce de bovins vivants est exercée en grande majorité par un professionnel basé à Houdan, à l'ouest du département. Celui-ci possède le seul centre de rassemblement du département. Son secteur d'approvisionnement s'étend sur les départements des Yvelines, du Val d'Oise (95), de l'Eure (27), de l'Eure-et-Loir (28) et de la Seine Maritime (76). Après leur collecte, les animaux sont dans la même journée allotés puis redirigés vers des établissements d'abattage pour 50 % d'entre eux (au nombre de 5, tous situés hors du département : Quimperlé (29), Vitry (35), Villers-Bocage (14), Le Neubourg (27) et Alençon (61)) ou d'autres exploitations et centres de rassemblement pour 50 % (Bretagne, Sarthe et Calvados)⁸. La région Île-de-France reste cependant un carrefour de circulation très important, avec un passage d'animaux très important de par la densité du réseau routier⁹.

Le département des Yvelines abrite un unique abattoir de boucherie, de porcins en l'occurrence, situé à Houdan, pour une production d'environ 12 500 tonnes / an. Il s'agit du seul abattoir de porcins d'Île-de-France. Le département compte également deux abattoirs agréés de volailles, l'un situé à Tessancourt sur Haubette (poulets et pintades) et l'autre à Bazainville (canards gras élevés sur place). Leur production s'élève à environ 300 tonnes / an. Quatre tueries de volailles sont recensées dans le département¹⁰.

La situation économique de l'élevage dans le département est jugée satisfaisante par les vétérinaires sanitaires. Certains éleveurs valorisent leurs productions grâce à des SIQO (Signes officiels de la qualité et de l'origine) et à la vente à la ferme. À l'échelle de la région Île-de-France, le président du GRDS estime lui aussi que la santé économique de l'élevage est bonne.

La situation sanitaire du cheptel est considérée comme satisfaisante, bien qu'un éleveur déplore un manque de dynamisme de la part du GRDS et une insuffisance des efforts faits dans l'assainissement des troupeaux vis-à-vis de certaines maladies non réglementées, comme le syndrome BVD-MD (bovine virus diarrhoea – mucosaldisease)¹¹. Cela instaurerait une distorsion de concurrence avec les départements

http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf_D7811A01-2.pdf

⁶ Informations extraites du logiciel SIGAL le 14 mai 2018

⁷ Entretien n° 7

⁸ Idem

⁹ Entretien n° 8

¹⁰ Informations recueillies auprès du Service sécurité sanitaire de l'alimentation - CCRF

¹¹ Entretien n° 7

normands voisins, appliquant quant à eux un plan d'éradication avec élimination et vente des animaux atteints. En raison de la surreprésentation du département de Seine-et-Marne au sein de la région, en termes de nombres d'élevage, un déséquilibre peut être observé dans la gestion du sanitaire vers ce département.

La DDPP des Yvelines

Organisation générale

La DDPP des Yvelines compte 75 agents répartis en cinq services . La structure est présente sur deux sites, l'un à Versailles, rassemblant essentiellement les agents de la Direction Générale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) et l'autre à Fontenay-le-Fleury, rassemblant les agents du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Le déménagement de ces deux pôles dans un bâtiment unique situé à Versailles est prévu pour 2020.

Gestion et organisation du PISU

Le rôle de référent départemental PISU est assuré dans les Yvelines par Florence Collemare, adjointe au chef du service de l'Environnement, de la Santé et de la Protection des Animaux et des Végétaux (ESPAV).

Le PISU dont dispose la DDPP des Yvelines concerne les maladies suivantes et pour lesquelles un plan spécifique est en cours de rédaction par la DGAL :

- pestes aviaires (influenza aviaire et maladie de Newcastle)
- fièvre aphteuse
- pestes porcines (classique et africaine)

Le PISU est organisé sous la forme de trois documents cadres servant de trame et listant les différentes actions à mettre en œuvre étape par étape lors de la gestion de crise. Ils renvoient via des liens hypertexte à des fiches techniques ou à d'autres documents (arrêtés préfectoraux, courrier de transmission, fiches de suivi par exemple). Ces fiches, au nombre de 213, sont réparties au sein de quatre dossiers, l'un commun aux trois maladies concernées et les trois autres spécifiques à chaque maladie. La plupart de ces fiches et documents ont été créés en 2012 et les dernières mises à jour datent de 2014.

Ce PISU a déjà été testé via 3 entraînements et exercices réalisés entre 2013 et 2017.

Attentes de la structure et définition du sujet

La demande principale de la DDPP 78 dans le cadre de ce stage est de mettre à jour et de simplifier le PISU.

Nous nous sommes proposés également de créer une plaquette de présentation du PISU destinée à tous les acteurs de la gestion de crise et de débiter les échanges avec la Préfecture et en particulier le BDSC en vue de l'élaboration de l'arrêté préfectoral « dispositions spécifiques épizooties majeures » du plan ORSEC départemental des Yvelines.

Ce travail a été l'occasion de réaliser une étude sociologique en rencontrant les différents acteurs de la gestion de crise épizootique, afin de comprendre leur niveau d'information et de connaissance, leur perception et leur implication dans la gestion d'une éventuelle crise épizootique. Ces constats ont permis de mieux comprendre les besoins du réseau d'alerte et de gestion de la crise en termes de sensibilisation et de formation.

Questionnement

Le risque épizootique, à l'instar des risques naturels ou technologiques par exemple, est un risque à la probabilité d'apparition extrêmement faible sur un territoire donné. Il fait l'objet d'un instrument de gestion, le PISU, qui implique la participation de nombreux acteurs, dont certains très éloignés des domaines sanitaires et vétérinaires. Ces derniers peuvent ainsi percevoir la prévention et la lutte contre les épizooties comme des problématiques extrêmement techniques et spécifiques du domaine vétérinaire. Un double écueil se pose alors dans la gestion de ce risque. Le premier est celui du maintien d'un dispositif pertinent et opérationnel dans les temps froids. Autrement dit, comment maintenir un niveau d'information, de vigilance et d'implication suffisant en temps de paix, pour assurer réactivité et efficacité en temps de crise ? Le deuxième tient à la difficulté d'assurer une sensibilisation et une conscientisation de cette problématique par l'ensemble des acteurs impliqués et notamment ceux les plus éloignés des domaines sanitaires et vétérinaires. Cette difficulté peut se faire d'autant plus sentir dans les territoires faiblement concernés, notamment en raison de la faible densité des cheptels, comme c'est le cas dans le département des Yvelines.

La problématique de ce travail est ainsi la suivante : Comment faire exister un instrument national décliné localement dans un territoire où le risque est extrêmement faible ?

Méthodologie

Méthode d'enquête

L'enquête sociologique se déroulera sous la forme d'entretiens semi-directifs réalisés sur le terrain, en se déplaçant à la rencontre des différents acteurs sélectionnés. Une grille d'entretien sera construite et adaptée pour chacun d'entre eux (exemple en **annexe**). Les entretiens seront réalisés sous la forme de questions ouvertes, permettant de favoriser l'expression des acteurs. Ils seront enregistrés avec l'accord des personnes rencontrées et ensuite retranscrits.

Personnes interrogées

Les entretiens réalisés dans le cadre de l'étude sociologique sont au nombre de 13 (**tableau 1**). Le négociant en bovins et l'éleveur de bovins allaitants, respectivement père et fils, ont été rencontrés conjointement malgré notre demande de faire deux entretiens séparés. Ces personnes ont dans un premier temps été contactées par téléphone. Le projet de travail leur a brièvement été présenté avant que nous ne nous convenions d'un rendez-vous afin de réaliser l'entretien. Tous les entretiens ont été réalisés au sein des structures de travail des acteurs concernés, à l'exception de l'entretien avec le conseiller technique police sanitaire de l'ONCFS, qui s'est déplacé dans les locaux de la DDPP, afin d'y rencontrer la chef de service ESPAV et de s'entretenir avec elle de certaines problématiques actuelles (parcs de chasse et mouvements de sangliers), et de l'entretien avec le président du GRDS habitant le département de la Seine-et-Marne.

Tous les acteurs sollicités ont accepté de réaliser les entretiens, à l'exception d'un éleveur (bovins laitiers) expliquant n'y « [voir] aucun intérêt » et « [n'avoir] rien à y gagner ». Nous souhaitions rencontrer un quatrième éleveur (bovins allaitants, ovins et porcins) mais cela n'a pas été possible en raison de rendez-vous plusieurs fois décalés pour cause d'une importante charge de travail (ramassage du foin). Cet éleveur avait participé à l'exercice organisé par la DDPP en juin 2015. Son niveau de connaissance et d'implication dans le dispositif PISU n'aurait ainsi pas été représentatif de la population d'éleveurs du département. Nous n'avons pas pu rencontrer la DDT ni le Conseil départemental pour des raisons de relations entre services.

Nous tenterons de répondre à la problématique posée, à savoir comment gérer un risque absent, en envisageant dans un premier temps la manière dont peut être géré le risque épizootique, puis en analysant son outil de gestion, le PISU.

Profession / fonction	Mode d'échange	Date	N° entretien
Épidémiologiste régional - Pôle Coordination - Service Régional de l'Alimentation DRAAF Grand Est	Téléphone	27 avril	/
Référente nationale Plans d'Intervention Sanitaire et d'Urgence, DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes - Service Régional de l'Alimentation	Téléphone	3 mai	/
Référent National Gouvernance Sanitaire, DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes - Service Régional de l'Alimentation	Téléphone	4 mai	/
Coordinatrice PISU pour la région Île-de-France, DRIAAF Île-de-France - Service Régional de l'Alimentation	Téléphone	17 mai	/
Chef du Bureau de la Défense et de la Sécurité Civile (BDSC) de la préfecture des Yvelines	De visu	20 juin	1
Vétérinaire sanitaire exerçant en partie en activité rurale	De visu	4 juin	2
Vétérinaire sanitaire exerçant en partie en activité rurale	De visu	5 juin	3
Vétérinaire sanitaire exerçant en partie en activité rurale	De visu	14 juin	4
Éleveur de bovins laitiers et de caprins	De visu	11 juin	5
Éleveur de poulets de chair	De visu	18 juin	6
Éleveur de bovins allaitants	De visu	13 juin	7
Négociant en bovins exerçant dans les Yvelines	De visu	13 juin	
Président du Groupement Régional de Défense Sanitaire (GRDS) d'Île-de-France	Téléphone	12 juin	8
Présidente du Groupement Technique Vétérinaire d'Île-de-France (GTV-IDF)	De visu	6 juin	9
Conseiller technique police sanitaire - Unité sanitaire de la faune - Direction de la Recherche et de l'Expertise de l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS)	De visu	12 juin	10
Adjoint au chef du Service interdépartemental Île-de-France Ouest de l'ONCFS	De visu	22 juin	11
Chef du Service de la planification, de l'analyse et de la couverture des risques du Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) des Yvelines	De visu	11 juin	12
Chef du Centre d'Opérations et de Renseignement de la Gendarmerie (CORG) des Yvelines	De visu	4 juillet	13

Tableau 1 : Personnes contactées et entretiens réalisés dans le cadre de l'étude sociologique (cases grisées)

I. Comment gérer le risque épizootique ?

1. Caractéristiques du risque épizootique

Le risque épizootique, contrairement à la plupart des autres risques identifiés en France et faisant l'objet de dispositifs spécifiques de prévention et de lutte, n'affecte pas directement la santé ni l'intégrité physique de la population dans son ensemble, comme c'est le cas par exemple des risques technologiques et industriels, naturels ou sociétaux (émeutes, terrorisme, événements climatiques). Ces risques frappent ainsi la population de manière non spécifique et chaque citoyen peut en subir directement les conséquences. Le risque épizootique peut certes être associé à un problème de santé publique (influenza aviaire), mais les trois maladies gérées de manière prioritaire par le PISU, influenza aviaire, fièvre aphteuse et peste porcine, font l'objet d'un plan de lutte essentiellement pour le risque économique qu'elles représentent. Le risque épizootique tel qu'il est géré en France est ainsi très ciblé et ne concerne directement qu'une portion de la population, en l'occurrence les éleveurs et la filière agro-alimentaire.

Néanmoins, il serait faux de penser que la population n'est pas pour autant impactée par la survenue d'une crise épizootique. Si le citoyen lambda n'est pas directement touché comme l'est l'éleveur, il l'est néanmoins différemment et d'une manière qui peut être violente. La gestion des dernières crises majeures qu'ont été la fièvre aphteuse en 2001 en Angleterre et les deux crises influenza aviaire successives dans le Sud-Ouest de la France fin 2015 et fin 2016 le montre très largement. Bien que la gestion de ces crises soit très technique, relève spécifiquement du domaine vétérinaire et demeure incomprise et même inconnue par la population, ces crises sont rapidement devenues publiques. Les médias ont livré au regard de chacun les images des abattages massifs réalisés dans le cadre de la gestion de crise. En raison de la violence de ces images qui relèvent de l'extraordinaire et de l'inconcevable pour tout un chacun, le risque épizootique revêt, à l'instar de beaucoup d'autres, « des dimensions cognitives et morales, interrogeant les connaissances et les règles éthiques qui font tenir une société. »¹²

Abélès¹³ note dans notre société actuelle un passage d'une politique de la convivance à une politique de la survivance. Le mode de gouvernance face aux risques fait en effet apparaître que beaucoup de ces derniers seraient en mesure de compromettre gravement le fonctionnement voire l'existence même de notre société. Plusieurs explications peuvent être données à ce mode de raisonnement. La première est la protection croissante qu'assure notre société à ses citoyens, protection en particulier contre les risques portant directement atteinte à la survie (lutte contre les maladies, absence de guerre sur notre territoire, lutte contre la criminalité, baisse du nombre de morts violentes par exemple). La part de risque restante

¹² Becerra S, Lalanne M, Weisbein J. 2017. Faire face aux risques dans les sociétés contemporaines – Introduction. Editions Octarès

¹³ Abélès M. 2006. Politique de la survie. Paris : Flammarion

devient alors d'autant plus insupportable et inacceptable. Des risques faisant partie hier du quotidien sont aujourd'hui synonymes de remise en cause de notre propre survie. D'autre part, notre société occidentale actuelle présente un haut degré de complexité mais également de dépendance à divers éléments extérieurs ou non absolument complètement maîtrisables (dépendance à l'énergie électrique, à l'informatique, dépendance économique aux partenaires extérieurs). Cela nous place dans un nouvel état de fragilité vis-à-vis de nombreux risques, ce qui peut menacer la survie de notre société. Enfin, la part de communication dans la qualification du mode de gestion du risque n'est pas à négliger. La population est en attente de toujours davantage de protection de la part de l'État, qui s'efforce de réduire au maximum l'exposition aux risques de ses citoyens, mais ne peut garantir le risque zéro. Face à une demande de la population forcément insatisfaite, une stratégie de communication peut être de véhiculer l'idée de risques tellement prégnants et importants que leur anéantissement est impossible. Le traitement médiatique du risque, à l'instar de bien d'autres thématiques, est en grande partie axé sur le sensationnalisme, ce qui contribue à véhiculer une certaine idée de risques qui mettent en jeu notre survie.

Le risque épizootique permet d'illustrer ce passage de la convivance à la survivance. Celui-ci existe en effet depuis toujours et l'activité d'élevage y est confrontée depuis ses débuts. Bien que des épisodes épizootiques aient par le passé décimé le cheptel français, comme ce fut le cas de la peste bovine entre 1700 et 1850, avec des conséquences désastreuses, ce risque faisait partie de ceux avec lesquels il fallait vivre et faisait partie d'un paysage global avec lequel il fallait composer. Il est intéressant de noter l'évolution de la gestion de la fièvre aphteuse ces 40 dernières années. Celle-ci est passée d'un risque avec lequel vivaient quotidiennement les éleveurs, qu'il fallait gérer mais qui ne mettait pas pour autant en péril leur activité, à un risque aujourd'hui qui engage la survie économique, sinon d'une filière, tout au moins de l'élevage dans lequel un foyer serait déclaré. Un négociant de bovins exprime en ces mots ce changement de paradigme : « Mon père me disait que quand il y avait la fièvre aphteuse, certains animaux du troupeau l'avaient et d'autres pas. C'est pour ça que la fièvre aphteuse [le mode de gestion actuel] c'est un peu bizarre. Y'en a qui les soignent. »¹⁴ Ce passage de la convivance à la survivance, d'un risque accepté à un risque insurmontable, est dû en premier lieu aux efforts d'éradication ayant été mis en œuvre et ayant porté leurs fruits. Les grandes maladies du bétail, entraînant mortalité massive et/ou pertes économiques (peste bovine, fièvre aphteuse, tuberculose, brucellose), sont aujourd'hui éradiquées en France ou gérées de telle manière que leurs effets sont bien moindres qu'auparavant. La simple perspective d'un retour d'une maladie éradiquée est ainsi aujourd'hui inconcevable. Cela mettrait la filière et ses acteurs en grande difficulté, comme nous l'explique un éleveur de bovins laitiers : « si j'ai un truc dans l'élevage c'est foutu. C'est foutu. On peut fermer et partir. »¹⁵ Cet état de survivance dans lequel vit le monde de l'élevage est également dû à l'importance des échanges de personnes, d'animaux vivants et de produits animaux, réalisés entre toutes les parties du globe. Cela rend nombre de territoires vulnérables à l'introduction d'un

¹⁴ Entretien n° 7

¹⁵ Entretien n° 5

agent pathogène émergent, par définition nouvelle dans la zone en question, donc n'ayant potentiellement pas fait l'objet d'un plan de lutte et d'une planification des mesures à mettre en œuvre pour contrer sa propagation.

Or, le défi actuel de notre société, face à des risques toujours plus nombreux, semble être non « plus tant de résister aux dangers [...] que de s'adapter aux changements parce qu'on admet que les risques sont non seulement omniprésents mais souvent imprévisibles »¹⁶. Un retour à un état de convivance et d'acceptation contrainte du vivre avec semble être ainsi la meilleure solution.

Le risque épizootique permet d'illustrer également les deux visions du risque que peut avoir le sociologue, définies par Becerra, Lalanne et Weisbein¹⁷. Dans une vision sociologique qu'ils qualifient de « globalisante », le risque est un facteur explicatif du social. Vu comme un élément extérieur, il contraint la société et oriente les politiques publiques. Cela correspond à l'approche classique du risque épizootique décrite ci-dessus. À l'inverse, dans une vision sociologique dite « constructiviste », le risque est une construction du social et peut être vu comme un problème public. Chaque société choisit les risques qu'elle doit affronter et qui reflètent ses valeurs. Le risque épizootique a une existence matérielle propre, mais il ne peut être pensé en dehors des valeurs et du mode de pensées de notre société qui conditionnent la nature des politiques publiques élaborées et mises en œuvre. L'exemple de la gestion de la FCO permet d'illustrer cela. Cette épizootie peut faire l'objet d'un plan d'urgence, comme précisé dans le décret n° 2012-845 du 30 juin 2012. Elle fut rapidement incluse dans le PNISU afin de mettre en œuvre les mesures qui permettraient son éradication dès la première épizootie de 2006 en France. Or, l'expérience a montré la difficulté à endiguer cette maladie, en raison notamment de son mode de transmission par des insectes piqueurs. Aujourd'hui, la FCO n'apparaît plus comme une maladie prioritaire dans la déclinaison locale du PNISU.

Notons enfin un dernier élément quant aux caractéristiques du risque épizootique. Becerra, Lalanne et Weisbein¹⁸ expliquent que de nombreux risques, de par la complexité du mode de fonctionnement de notre société, nécessitent une analyse pluridisciplinaire. Cela n'est pas le cas du risque épizootique, géré exclusivement par le domaine vétérinaire du ministère en charge de l'agriculture.

¹⁶ Becerra S, Lalanne M, Weisbein J. 2017. Faire face aux risques dans les sociétés contemporaines – Introduction. Editions Octarès

¹⁷ Idem

¹⁸ Idem

2. Perception du risque épizootique

a) Des connaissances parcellaires autour du risque épizootique

Le terme « épizootie » est technique, a priori réservé aux experts en épidémiologie et santé animale. Lors de nos entretiens, nous avons observé une différence nette de niveau de connaissance entre experts (vétérinaires) et profanes (SDIS par exemple). Cette distinction est évoquée par Callon, Lascoumes et Barthes¹⁹. Selon eux, ces deux types de savoir se développent particulièrement dans les situations d'incertitude, chacun cherchant à réduire celle-ci en construisant sa propre définition. Le risque épizootique place typiquement chacun dans une situation d'incertitude, par la pluralité des facteurs pouvant être la cause de la survenue d'une crise (rôle non maîtrisable de la faune sauvage, multiplicité des échanges d'animaux et de leurs produits, aspect invisible et imprévisible des agents viraux) que par le manque d'information constaté par presque tous les acteurs (cf infra).

La position des éleveurs est particulière dans cette distinction faite entre experts et profanes. Ils ne sont pas reconnus officiellement comme experts du risque épizootique, mais développent par leur pratique au quotidien et leur expérience des savoirs et une culture. Il est intéressant de noter que des travaux récents ont fait émerger une nouvelle notion au-delà de celles d'expert et de profane. Il s'agit de l'expertise profane, qui intégrerait les savoirs des usagers, bénéficiaires ou habitants²⁰.

Le terme « épizootie » est spécifique d'un risque auquel les éleveurs peuvent être confrontés du jour au lendemain et dont ils connaissent l'existence. Cependant, la définition précise et exacte de ce terme n'est pas toujours connue.

Un éleveur nous confie : « Oui j'ai peut-être déjà entendu mais ça fait un bout de temps que je ne l'ai pas ressorti. »²¹

Une éleveuse nous donne quant à elle une définition hésitante mais néanmoins assez exacte : « Euh... Qu'est-ce que ça m'évoque... C'est un phénomène de ... comment je vais dire ça... Il y a un problème infectieux quelque part qui s'étend. »²²

Les éleveurs sont en revanche capables d'identifier les principaux symptômes, qui constituent également les premiers signes d'appel en cas de foyer. Notons que la couverture médiatique des deux dernières crises influenza aviaire en France a agi comme une sortie de « piqûre de rappel », qui semble avoir eu un effet de

¹⁹ Callon M, Lascoumes P, Barthe Y. 2001. Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique. Paris : Seuil

²⁰ Salman S, Topçu S. 2015. Expertise profane, dans Dictionnaire critique de l'expertise, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 164-172.

²¹ Entretien n° 5

²² Entretien n° 6

sensibilisation auprès des éleveurs, ayant eu ainsi l'occasion de remobiliser leurs connaissances sur le sujet et d'en acquérir de nouvelles, essentiellement sur les mesures de lutte (cf partie II, 2, c). Certains éleveurs parmi les plus âgés ont également connu la fièvre aphteuse lorsqu'elle était présente à l'état enzootique en France, jusque dans les années 1980. La plupart ont également le souvenir de l'épizootie qui a sévi au Royaume-Uni en 2001, avec ensuite identification de deux foyers en France et passage en état d'alerte afin d'empêcher le développement de la maladie sur le territoire national. Les connaissances sur les maladies semblent malgré tout restées relativement limitées comme en témoignent les réponses à certaines questions sur l'aspect zoonotique ou non de la fièvre aphteuse (« Alors là je ne me souviens plus ») ou des questions posées à propos de cette maladie (« Y en a encore ? »²³).

Une éleveuse de poulets de chair nous avoue : « Qu'est-ce que c'est exactement la grippe aviaire ? Moi j'estime que je ne sais pas très bien ce que c'est. C'est un virus, d'accord. Comment il se transmet exactement ? Est-ce que c'est un virus qui se transmet par voie respiratoire, par contact ? Moi je ne sais pas bien. Parce que quand on nous dit qu'il faut désinfecter les camions, ben oui okay mais pourquoi ? Moi je croyais que c'était respiratoire... ».

Les vétérinaires sanitaires que l'on peut qualifier d'experts en santé animale, maîtrisent quant à eux très bien la notion d'épizootie ainsi que les symptômes associés aux principales maladies concernées. Il en est de même des présidents du GTV-IDF, qui est vétérinaire, et du GRDS, qui est éleveur.

Les autres acteurs du PISU (préfecture, SDIS, gendarmerie) sont en revanche étrangers au domaine de la santé animale. Les connaissances qu'ils peuvent avoir dans ce domaine sont liées aux informations qu'ils ont puisées dans les médias. Certains ont cependant déjà été confrontés à la notion d'épizootie, qu'il s'agisse du chef du BDSC de la préfecture lors d'un exercice influenza aviaire en novembre 2015 ou d'un adjudant du CORG ayant eu à réaliser un travail de synthèse sur la FCO et une rédaction de fiches missions pour les unités de terrain de la gendarmerie. Ce dernier acteur ne cerne cependant que très partiellement la nature du risque épizootique, qui selon lui se résume à un risque pour la santé publique et éventuellement un risque de débordement sur la voie publique en raison du mécontentement des agriculteurs ou d'associations de défense des animaux. Il n'envisage pas le risque principal qui est le risque économique. Cela participe du processus d'appropriation du risque montré par différents acteurs et fortement liés à leur activité professionnelle et l'angle sous lequel ils perçoivent le risque épizootique (cf partie I, 2, c).

Malgré les connaissances parcellaires autour du risque épizootique, chacun parvient à l'estimer.

²³ Entretien n° 5

b) Un risque que chacun parvient à estimer

Le risque de survenue d'une crise épizootique dans le département des Yvelines n'est pas le même selon la maladie considérée. En raison des épisodes récents dans le Sud-Ouest de la France, le risque influenza aviaire est le plus important. Il reste non négligeable dans le département malgré la faible densité d'élevages de volailles, comme le montrent les deux foyers identifiés d'influenza aviaire faiblement pathogène dans le département du Val d'Oise, à la limite avec le département des Yvelines, en janvier 2017 et en juin 2018.

Une éleveuse de poulets en plein air explique ainsi que selon elle un foyer peut se déclarer à tout moment. « Et on nous dit que c'est les oiseaux sauvages qui transmettent, donc ici c'est sûr qu'on a des passages d'oies sauvages. Bon ben voilà, elles n'ont qu'à fienter au moment où elles passent. »²⁴ Le constat chez les vétérinaires est identique (« L'influenza on va y être tout le temps, ça va arriver tous les ans. »²⁵), de même que chez les autres acteurs.

Concernant la fièvre aphteuse, le risque est beaucoup moins élevé.

Il est qualifié de « très très très faible » par un éleveur laitier²⁶. Un vétérinaire évoque le risque d'introduction de la fièvre aphteuse comme « un risque terroriste comme un autre. »²⁷ Le président du GRDS estime en revanche que le risque associé à la fièvre aphteuse « est assez important » car l'Île-de-France « est une région avec beaucoup de circulation d'animaux, beaucoup de transit, [...] une forte population et une forte concentration et un abattage qui n'est pas très développé mais qui peut augmenter beaucoup à certaines périodes de l'année. »²⁸

La présidente du GTV-IDF a été la seule à évoquer le risque lié à la peste porcine, considérant qu'il « [pouvait] arriver. »²⁹

Le SDIS et le CORG, acteurs pour lesquels le domaine sanitaire animal ne constitue pas le cœur de métier, estiment de manière globale que le département des Yvelines est moins exposé au risque épizootique que d'autres où l'élevage est plus développé.

L'appréciation du risque épizootique par les différents acteurs apparaît très floue, mais il apparaît impossible de parvenir à une estimation précise et fiable. Les multiples paramètres pouvant concourir à la survenue d'une crise épizootique ne peuvent en effet être tous maîtrisés ni même connus (erreur humaine, mouvements illicites d'animaux porteurs ou de produits contaminés, rôle de la faune sauvage par exemple).

L'appréciation du risque épizootique peut être comparée à celle faite du risque nucléaire, en particulier

²⁴ Entretien n° 6

²⁵ Entretien n° 2

²⁶ Entretien n° 5

²⁷ Entretien n° 2

²⁸ Entretien n° 8

²⁹ Entretien n° 9

après l'accident de Fukushima. Ces 30 dernières années, la France a connu par trois fois des épisodes épizootiques, avec la fièvre aphteuse en 2001 (2 foyers confirmés et plusieurs centaines d'animaux abattus) et l'influenza aviaire fin 2015 et fin 2016. La FCO, en raison des conséquences économiques relativement limitées qu'elle a engendrée, ne peut être placée au même rang. À l'instar des accidents nucléaires, ces épisodes restent ainsi exceptionnels, mais il est aussi de plus en plus admis que les conditions propices à faire surgir « l'exception » sont susceptibles d'être réunies dans de nombreux pays. Ainsi, tout en étant encore marqué par la singularité, l'accident nucléaire comme l'accident acquiert un caractère « ordinaire » qui oblige à l'envisager, à le penser³⁰.

Le manque de connaissances sur le risque épizootique entraîne comme nous l'avons vu précédemment (cf partie I, 2, a) un mécanisme d'appropriation, chacun cherchant à combler ce déficit de savoir par une définition qui lui est propre.

c) Un risque que chacun s'approprie à sa manière

Alors que les experts, au premier rang desquels les vétérinaires, sont en mesure de donner les définitions et les éléments les plus exacts quant au risque épizootique, nombre d'autres acteurs s'approprient ce dernier. Cette appropriation se manifeste chez les éleveurs par une relativisation de ce dernier, qui est pris en compte mais en fonction des contraintes professionnelles de chacun. Le risque épizootique est redouté, une éleveuse de volailles avouant l'envisager avec « angoisse »³¹. Ils ne le voient cependant pas comme un risque absolu nécessitant de reléguer au second rang toutes leurs habitudes quotidiennes pour adopter un mode de fonctionnement qui sort de l'ordinaire.

Cette même éleveuse nous explique ainsi : « Je ne sais plus en quelle année [il y a 2 ans a priori] mais il y a eu une alerte grippe aviaire et une demande de confinement mais nos poulets ils avaient 78 jours. Ils étaient sortis toute leur vie. En plus c'était en été me semble-t-il. Je ne me voyais pas les laisser enfermés à 8 jours d'être abattus. Donc j'ai demandé une dérogation et il fallait le contrôle du vétérinaire sanitaire. [...] Je me suis dit en 8 jours ils vont quand même pas attraper la grippe aviaire. Là c'est le bien-être des animaux qui est en jeu. »³² Nous voyons par cet exemple que malgré la gravité du risque encouru, l'éleveuse a clairement privilégié le bien-être de ses animaux, même pour une période de 8 jours.

Un négociant en bestiaux estime que s'il constate des symptômes évocateurs de fièvre aphteuse au sein d'un lot d'animaux, il dira « au fournisseur qu'il appelle son véto. » Il ne contactera pas

³⁰ Claude G. 2011. Quand l'extraordinaire devient ordinaire. À propos de la crise nucléaire au Japon, *Natures Sciences Sociétés*, 2011/1 (Vol. 19), p. 1-2. URL : <https://www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2011-1-page-1.htm>

³¹ Entretien n° 6

³² Idem

directement la DDPP « par correction, ne [voulant] pas dénoncer. »³³ Cette manière d'agir ajoute au minimum un intermédiaire dans la chaîne d'information devant aboutir *in fine* et le plus rapidement possible à un appel de la DDPP. Bien que conscient du fait que la DDPP doit être prévenue au plus vite, ce négociant estime qu'il ne peut pour autant compromettre, même de façon minime, sa relation client.

On note également chez d'autres acteurs confrontés de manière plus ou moins forte au risque épizootique une appropriation de ce dernier. Celle-ci est fortement liée à leur activité professionnelle et à leur manière d'envisager leurs missions.

La présidente du GTV-IDF et le président du GRDS, tous deux à la tête de structures régionales, considèrent ainsi qu'il devrait y « avoir une harmonisation au niveau régional »³⁴ et même que « les plans d'urgence [devraient être] régionalisés »³⁵.

Le SDIS et le CORG, services travaillant au service des personnes et davantage sensibilisés à la santé publique humaine que vétérinaire, ne font pas mention du risque économique.

Un commandant du SDIS explique ainsi : « S'il n'y a pas de risque de contamination pour l'homme [...] je ne sais pas si le préfet décidera que ça soit les pompiers qui viennent parce qu'on a autre chose à faire. »³⁶

En conclusion de cette partie, on observe une certaine plasticité de la définition du risque épizootique et une appropriation de ce concept dans un contexte d'incertitudes où le risque est certes estimé mais toujours présent et difficile à cerner. La question de la perception des acteurs impliqués est importante afin de gérer au mieux l'éventuelle survenue d'une crise épizootique et d'assurer l'adhésion des parties prenantes afin d'en assurer le succès. Pendant longtemps dans la plupart des études sociologiques, la focalisation sur la question de la perception du public était fondée sur le présupposé de l'irrationalité de celui-ci (déterminé par ses perceptions, soumis à ses peurs...) ³⁷. Or, il apparaît dans notre étude, que si une part que l'on pourrait qualifier d'irrationnel (angoisse évoquée par l'éleveuse de volailles) est clairement présente, l'attitude des éleveurs, que l'on peut assimiler à la population susceptible d'être touchée par n'importe quel risque, révèle également des postures très réfléchies. Notons enfin que certains chercheurs font remarquer qu'il n'était pas toujours déraisonnable d'avoir peur, notamment suite aux défaillances survenues dans divers domaines).³⁸ Un sentiment de système défaillant ou tout au moins non adapté est en

³³ Entretien n° 7

³⁴ Entretien n° 8

³⁵ Entretien n° 9

³⁶ Entretien n° 12

³⁷ Claude G. 2008. Les risques collectifs : objet d'une rencontre problématique entre chercheurs et acteurs. *Sociologies pratiques*, 2008/1 (n° 16), p. 81-93. DOI : 10.3917/sopr.016.0081. URL : <https://www.cairn.info/revue-sociologies-pratiques-2008-1-page-81.htm>

³⁸ Idem

effet à noter chez de nombreuses personnes interrogées quant à la manière dont l'État a géré les crises influenza aviaire dans le Sud-Ouest.

3. Gouvernance du risque épizootique

a) Le sentiment d'une gouvernance élaborée dans un espace cloisonné

La gestion du risque épizootique requiert indéniablement des connaissances et des compétences techniques très spécialisées relevant du domaine vétérinaire. Sa gouvernance relève exclusivement du ministère en charge de l'agriculture.

Des groupes de travail rassemblant des acteurs issus de différentes institutions sont cependant constitués en fonction des thématiques abordées. Un vétérinaire conseiller technique en police sanitaire de l'ONCFS participe par exemple au groupe de travail sur la peste porcine africaine, dont l'objectif est la préparation du plan d'urgence spécifique relatif à cette maladie. On observe donc l'existence d'un espace cloisonné, en raison de la technicité de la thématique, et partiellement ouvert vers d'autres acteurs susceptibles d'apporter un éclairage de part leurs compétences sur le sujet.

Le sentiment chez les acteurs interrogés est cependant celui d'un mode de construction de la gouvernance du risque épizootique opaque et d'un espace de décision totalement fermé, dont même les participants sont inconnus. Ceux-ci ressentent ainsi une absence totale de volonté de mise en débat autour des politiques publiques du sanitaire et une exclusion des milieux cloisonnés dans lesquels sont prises les décisions. Les éleveurs reconnaissent tout ignorer du processus de construction des politiques publiques sanitaires et des personnes impliquées.

Un éleveur s'interroge à propos des décisions prises : « La question que je me pose c'est elles sont prises par qui. Si c'était des gens qui avaient bien réfléchi à la question ou est-ce que c'est la population qui fait pression, alors que l'autre en face on n'a pas de réponse donc... je pense que c'est ça qui se passe. »³⁹

Bien que les vétérinaires constituent un élément essentiel et central dans la gouvernance sanitaire, l'un d'eux, assez désabusé, déplore : « On n'a pas notre avis à donner. On n'est que des exécutants. On n'est que ça. On est actif effectivement pour la surveillance, mais on n'a jamais notre mot à dire. Ça revient à ce que je vous ai dit, c'est des technocrates, que ce soit à l'AFSSA ou ailleurs. »⁴⁰ Cette réflexion est partagée par un autre vétérinaire au sujet de la visite sanitaire bovine et du questionnaire qui doit être rempli : « des fois même, nous on comprend pas la question. [...] On se dit

³⁹ Entretien n° 5

⁴⁰ Entretien n° 2

que la personne qui a écrit la question a pas fait beaucoup de terrain. »⁴¹

La conséquence de ce sentiment d'espace cloisonné de construction des politiques publiques est un questionnement, allant parfois jusqu'à une remise en cause de ces dernières. On note cependant chez les acteurs du sanitaire au niveau régional (GRDS et GTV-IDF) une réelle volonté de s'impliquer dans la déclinaison locale des différents dispositifs mis en œuvre (programme de prophylaxies, PISU).

b) Une gouvernance questionnée

Plusieurs acteurs que nous avons interrogés portent un jugement clair et tranché sur la gouvernance sanitaire et la gestion de l'État de certaines situations précises. Tel est le cas des éleveurs et vétérinaires, membres avec l'administration du trépied sur lequel repose toute la gouvernance sanitaire en France. Ces deux acteurs confrontés régulièrement aux décisions de l'administration dans le domaine sanitaire, les premiers en tant qu'administrés, les seconds en tant que personne habilitées et parfois mandatées par l'administration. Ce rapport de proximité explique la propension à porter un jugement sur l'action de l'État. Les processus sont cependant différents entre les deux catégories d'acteurs. Le recours là encore à la distinction entre savoirs d'experts et savoirs profanes permet de mieux les comprendre. La remise en question de la part des éleveurs semble naître d'un manque de connaissances et d'information. Ceux-ci ne maîtrisent pas suffisamment les domaines de l'épidémiologie et de la santé animale nécessaires pour l'élaboration des normes et des protocoles. La plupart ignorent également les contraintes de l'administration (en termes de budget, de ressources humaines, de processus de décision, de variété des situations et d'obligation d'adaptation aux contraintes locales). L'incertitude crée ainsi à nouveau des savoirs profanes, qui amènent les éleveurs à remettre en cause l'action de l'État et à proposer leurs propres solutions alternatives.

Un éleveur de bovins allaitants confie que selon lui, « pour la tuberculose il y a un vrai problème en France au niveau des tests. La dernière campagne il ne faut pas que le grand public apprenne comment ça s'est fait, c'était une catastrophe. Y'a plein d'animaux qui ont été tués pour rien. »⁴²

Une éleveuse de volailles pense que la prévention du risque influenza aviaire est insuffisante en France. Elle estime que la vaccination « serait une mesure efficace » et s'étonne même que cette mesure n'ait pas déjà été mise en œuvre⁴³.

Chez les vétérinaires, cette remise en question est au contraire permise par le niveau d'expertise qui est le leur dans ces domaines. Les vétérinaires se sentent ainsi légitimes pour porter un avis clair et pertinent sur

⁴¹ Entretien n° 3

⁴² Entretien n° 7

⁴³ Entretien n° 6

tel ou tel point très précis (cf partie II, 2, c). Une incertitude demeure cependant, au même titre que chez les éleveurs, en raison de la méconnaissance du processus d'élaboration des normes et des procédures. Cela amène non seulement à une critique justifiée de certaines mesures administratives, mais également à des jugements qui peuvent être durs et énoncés sans véritable connaissance de cause.

Un vétérinaire explique à propos de la visite sanitaire bovine réalisée une fois par an : « Des fois même nous on comprend pas la question. Et l'éleveur il comprend encore moins. Parfois ça plane un peu. On se dit que la personne qui a écrit la question a pas fait beaucoup de terrain. »⁴⁴

Un autre estime que les « technocrates » ayant rédigé le questionnaire « sont à côté de leurs pompes. »⁴⁵

Malgré ce constat à charge, certains acteurs montrent cependant une certaine compréhension des contraintes qui pèsent sur les services administratifs.

Un vétérinaire extrêmement critique vis-à-vis de l'action de l'État explique le manque de pragmatisme de la DDPP et l'incohérence de certaines mesures prises en conséquence par le fait que les responsables « sont muselés, muselés économiquement, muselés à tous les niveaux. » Il ajoute : « L'évolution est telle qu'on vous coupe le robinet, vous n'avez plus d'argent, vous n'avez plus rien. »⁴⁶

Un éleveur de bovins laitiers souhaite minimiser la responsabilité de l'État. Selon lui, « l'État ne peut pas tout faire. On cherche toujours un responsable, c'est ça qui est dommage. Le microbe il vient, il s'attaque à des animaux, et il faut toujours qu'on trouve un responsable. Qui c'est qui l'a amené ? Mais on ne sait pas qui c'est qui l'a amené. Il n'y a pas de responsable. »⁴⁷

Les jugements négatifs exprimés vis-à-vis de certaines actions de l'État semblent naître d'un manque de connaissances et d'un manque de communication et d'information. Cela peut nous amener directement à une réflexion sur le rôle de communication de l'État. Faut-il communiquer ? Si oui, quand, comment, auprès de qui ? Cette situation de remise en cause peut très vite se transformer en défiance envers l'État et être exacerbée par la mise en place de mesures très drastiques et contraignantes, comme dans le cas du PISU (cf partie II, 5).

Un éleveur de bovins allaitants nous confie : « Bon voilà s'il y a un problème et que c'est traité comme ça euh... chaud chaud chaud. »⁴⁸

Certaines remarques sur l'action de l'État sont également faites par des acteurs profanes en termes de gestion de la santé animale. Elles concernent essentiellement la gestion des crises influenza aviaire dans le

⁴⁴ Entretien n° 3

⁴⁵ Entretien n° 2

⁴⁶ Entretien n° 2

⁴⁷ Entretien n° 5

⁴⁸ Entretien n° 7

Sud-ouest (cf partie II, 2, c). Les remarques les plus virulentes sont cependant formulées par un vétérinaire sanitaire, acteur essentiel de la gestion du risque épizootique.

c) Le rôle essentiel du vétérinaire sanitaire

Le vétérinaire sanitaire apparaît dans le dispositif de lutte contre les épizooties comme un élément essentiel, médiateur et intermédiaire entre administration et éleveurs et portant la double casquette d'intervenant de terrain et de personne exerçant une mission de service public. Il fait partie du trépied sanitaire, élément de base de la gouvernance sanitaire en France.

Il est essentiel afin de comprendre le rôle des vétérinaires sanitaires de recueillir leur avis et leur ressenti quant aux missions de service public qui leur sont confiées. Tous ceux que nous avons interrogés les réalisent de manière presque mécanique, considérant qu'il s'agit d'un devoir avec lequel il n'y a pas (ou peu) à composer. Ils y trouvent également du sens.

Un vétérinaire nous explique : « C'est une mission qu'il faut qu'on assume. [...] Je trouve que c'est bien. Il faut qu'on soit sentinelle. »⁴⁹ Ce rapport des vétérinaires à leur habilitation sanitaire est confirmée par la présidente du GTV-IDF.

La mission des vétérinaires sanitaires doit également être envisagée à travers le prisme de leur relation aux éleveurs, qui est bonne pour les trois vétérinaires que nous avons rencontrés.

Pour l'un d'entre eux, celle-ci est une « relation de confiance, de respect. »⁵⁰

Un autre vétérinaire modère un peu ce constat, en raison d'un manque de compétence technique des vétérinaires ruraux du département (reconnu également par la présidente du GTV-IDF) : « Avec les anciens ça va parce qu'ils sont habitués à notre façon de travailler. Là où c'est moins facile c'est avec les jeunes, où les gens un petit peu dynamiques parce que comme on est peu à faire de la rurale et qu'il y a peu d'élevages, notre côté technique il est un peu moins bon que si vous allez dans la Nièvre. »⁵¹

Du côté des éleveurs, cette relation semble également être établie autour de la confiance et de la coopération.

Un éleveur explique à propos de son vétérinaire : « Je l'ai souvent au téléphone. Moi ce que je ferai, lui ce qu'il ferait et puis on voit ce qu'on peut faire. »⁵²

Le vétérinaire est ainsi un partenaire à double titre pour les éleveurs. Il est tout d'abord un conseiller

⁴⁹ Entretien n° 2

⁵⁰ Entretien n° 3

⁵¹ Entretien n° 4

⁵² Entretien n° 5

technique, bien qu'agissant souvent en tant que « pompier » dans le département des Yvelines, lorsqu'une urgence nécessite son intervention. Cela est vrai pour les éleveurs de ruminants mais n'est pas le cas de l'éleveuse de poulets de chair. Celle-ci fait en effet partie d'une coopérative qui lui fournit à la fois les animaux (poussins de 1 jour), l'aliment et les conseils de conduite d'élevage. Ceux-ci sont ainsi apportés par un technicien de la coopérative et non par le vétérinaire. Le vétérinaire sanitaire est également le représentant de l'administration, réalisant dans le cadre de son habilitation sanitaire les actions de prophylaxies ou les visites sanitaires auxquelles doivent se soumettre les éleveurs.

La relation entre éleveurs et vétérinaire est cependant un peu terni par un différend dont nous ont parlé vétérinaires, présidente du GTV-IDF et président du GRDS, mais auquel aucun éleveur n'a fait mention. Ce différend concerne les médicaments vétérinaires. Le président du GRDS explique qu'il est compliqué pour les éleveurs d'acheter les médicaments à leurs vétérinaires, en raison des prix trop élevés pratiqués par ceux-ci. Un vétérinaire déplore quant à lui que les éleveurs de sa clientèle achètent leurs médicaments par une autre voie. Il vit cela comme un manque de reconnaissance de leur part pour la disponibilité qu'il leur témoigne et les services qu'il leur rend. Il a déjà envisagé, comme le font selon ses dires certains confrères, de ne plus exercer en tant que vétérinaire sanitaire chez les éleveurs qui ne lui achètent pas les médicaments.

Un autre élément de tension dans la relation éleveur-vétérinaire concerne le maillage sanitaire. À l'instar de nombreuses zones rurales en France, celui-ci est incomplet dans le département des Yvelines et tend à l'être de plus en plus. Cette situation tient d'une part à la diminution continue ces 30 dernières années du nombre d'exploitations agricoles. L'activité rurale des vétérinaires que nous avons rencontrés représente entre 1 et 20 % du chiffre d'affaire de leur clinique, alors qu'il s'agissait de l'activité dominante il y a encore une vingtaine d'années. Chacun nous explique que le secteur de l'activité rurale ne leur apporte aucune rentabilité et l'un d'entre eux a déjà envisagé d'arrêter son activité rurale. D'autre part, un vétérinaire nous explique que les Yvelines ne sont pas attractives pour un vétérinaire souhaitant exercer en activité rurale, en raison de la faible part qu'elle représente dans l'activité globale. Il est extrêmement difficile de trouver un remplaçant dans ce domaine. L'obligation de continuité des soins impose aux vétérinaires d'assurer des gardes, à un rythme parfois très important :

« Actuellement c'est moi qui fais toutes les gardes donc ça va pas durer je pense. Donc la rurale c'est compliqué. »⁵³

Les perspectives sont ainsi inquiétantes, car les vétérinaires exerçant en rurale dans le département ont tous plus de 50 ans et risquent de ne trouver aucun repreneur pour leur clientèle. Chacun des trois vétérinaires que nous avons interrogés nous a fait part de demandes de visites qu'ils ont reçues d'éleveurs

⁵³ Entretien n° 3

situés en dehors de leur clientèle et qu'ils ont dû décliner en raison de la distance trop importante à parcourir. Le risque d'une pénurie massive de vétérinaires sanitaires dans le département des Yvelines est ainsi à craindre.

Ce constat marque une difficulté dans la gestion du risque extrêmement rare qu'est le risque épizootique.

4. Comment gérer un risque absent ?

Le risque épizootique est un risque à la probabilité d'apparition extrêmement faible dans le département des Yvelines. Il apparaît très technique et sa gestion par l'État revêt un aspect quelque peu opaque pour les différents acteurs. Ce constat soulève la question de la manière de gérer un risque rare mais dont les conséquences peuvent être dramatiques. La réflexion sur la gestion du risque épizootique nécessite en premier lieu de cerner quels en sont les points cruciaux. Il apparaît ensuite que la structuration de la gouvernance sanitaire en France (cf partie I, 3) et son fonctionnement en temps de paix offre certaines garanties d'un bon fonctionnement en cas de crise.

Il nous paraît en premier lieu important d'assurer une prise de conscience des acteurs, en particulier de ceux directement impliqués dans la chaîne d'information aboutissant au déclenchement du dispositif de lutte par la DDPP. Cela semble être le cas chez les éleveurs et les vétérinaires, comme nous l'avons vu précédemment par la manière dont ils quantifient le risque auquel ils sont exposés.

Un éleveur de bovins laitiers nous dit qu'il « ne [vit] pas dans l'angoisse avec ça, même si tout peut arriver. »⁵⁴

Le risque épizootique est ainsi extraordinaire car provoquant un « arrachement au cours normal des choses »⁵⁵, mais sa survenue est néanmoins envisagée.

Il est également important de faire en sorte que la chaîne d'information soit la plus courte possible et que chacun contacte l'interlocuteur idoine dans les meilleurs délais. Cette chaîne d'information part de la personne observant des symptômes évocateurs ou un problème sanitaire quel qu'il soit et doit mener le plus rapidement possible jusqu'à la DDPP, en charge de prendre les mesures qui s'imposent. Le premier maillon de cette chaîne est classiquement l'éleveur (problème observé dans l'élevage), qui doit alors contacter le second maillon qu'est le vétérinaire sanitaire. Celui-ci réalise une première analyse de risque et juge de la pertinence ou non d'appeler la DDPP.

Les deux éleveurs de bovins que nous avons interrogés assurent adopter la bonne attitude en cas de

⁵⁴ Entretien n° 5

⁵⁵ Becerra S, Lalanne M, Weisbein J. 2017. Faire face aux risques dans les sociétés contemporaines – Introduction. Editions Octarès

suspicion d'épizootie : « Moi j'ai eu le cas dans mon élevage. Sur un animal j'ai eu un chancre, donc j'ai appelé tout de suite le véto, j'ai pris des photos. Il bavait. [...] De toute façon on va pas faire l'autruche »⁵⁶. Cela est confirmé par un vétérinaire selon lequel « on a de bonnes sentinelles. [...] Les éleveurs sont sensibilisés, surtout que ça n'est pas tellement des jeunes. Ils ont connu quand même pas mal de problèmes. S'ils voient qu'il y a un problème ils seront attentifs. »⁵⁷

Le constat est le même du côté des chasseurs, qui constituent des sentinelles essentielles pour le diagnostic précoce des épizooties pouvant toucher la faune sauvage (en particulier pour la peste porcine africaine chez les sangliers).

Un agent du service interdépartemental de l'ONCFS nous explique ainsi à propos des chasseurs : « Ils s'attendent à avoir la peste porcine à un moment ou à un autre. La vigilance est là. [En cas de foyer dans la faune sauvage,] le réseau fonctionnera très bien. On va savoir très rapidement. »⁵⁸

D'autre part les vétérinaires savent qu'en cas de suspicion d'épizootie ils « [n'ont] qu'une chose à faire, c'est appuyer sur le bouton DDPP. »⁵⁹

Ce dispositif de gestion du risque épizootique pourrait paraître fragile s'il ne devait être amené à être mis en œuvre qu'en cas de crise et donc de situation extraordinaire. Or, ce dispositif est le même que celui qui fonctionne en situation ordinaire. Le trépied sanitaire éleveur – vétérinaire – administration est sollicité en routine dans le cadre de la réalisation du programme de prophylaxies, redéfini chaque année ou de la visite sanitaire. Ce dispositif amène les vétérinaires à se rendre au moins une fois par an chez les éleveurs et les amènent à sensibiliser ces derniers sur les principales problématiques sanitaires. D'autre part, les vétérinaires assistent à des formations obligatoires pour l'obtention de l'habilitation sanitaire. Le contenu de ces formations est décidé par l'administration, qui peut à cette occasion faire passer les messages les plus importants en termes de gouvernance sanitaire.

Deux acteurs ont également un rôle important à jouer dans la gestion sur le long temps du risque épizootique. Il s'agit du GTV-IDF et du GRDS, en raison de leur rôle de formation et de sensibilisation auprès respectivement des vétérinaires sanitaires et des éleveurs. La présidente du GTV-IDF, en fonction depuis 2 ans, fait montre d'une grande motivation pour tenter de redynamiser une structure qu'elle qualifie de « moribonde »⁶⁰ jusqu'alors. Le GTV-IDF collabore avec la DRIAAF afin que soit défini pour les vétérinaires sanitaires le programme de formation le plus pertinent, dans le cadre d'une convention de 3 ans signée en 2017. Les épizooties concernées par le PISU, même si elles ne font pas encore l'objet de formations dédiées,

⁵⁶ Entretien n° 7

⁵⁷ Entretien n° 2

⁵⁸ Entretien n° 11

⁵⁹ Entretien n° 2

⁶⁰ Entretien n° 9

sont évoquées par la présidente dans sa volonté de former et sensibiliser les vétérinaires sanitaires :

« Comme actualité on a l'influenza aviaire qui nous pend au nez, on a la peste porcine africaine. Et puis la fièvre aphteuse fait aussi partie des choses sur lesquelles on va se pencher. Donc pour l'instant il n'y a rien mais c'est un projet. Mais il y a la motivation. »⁶¹. Elle nous fait également part du projet suivant : « En ce qui concerne la communication, la SNGTV a demandé à ce qu'une application smartphone soit créée pour communiquer vers tous les vétérinaires sanitaires. Ça devrait être en place, mais on attend toujours. L'objectif c'est que tout vétérinaire sanitaire ait un accès à des fiches techniques et opérationnelles. Donc les plans d'urgence on pourra très bien les intégrer à ça. Les DDPP seront administrateurs aussi pour y déposer ce genre de documents. En cas d'urgence, il y aura aussi moyen de créer une alerte, une notification. »

Ce projet développé en temps de paix apparaît d'une part très intéressant pour la gestion de crise et en particulier pour la circulation d'information, essentielle dans une telle situation. D'autre part, il témoigne de la motivation du GTV-IDF et de sa sensibilité à la problématique du risque épizootique.

L'entretien avec une ISPV conseiller technique de police sanitaire à l'ONCFS nous a fait part de la prise de conscience de plus en plus importante du rôle de la faune sauvage dans l'épidémiologie de certaines maladies (influenza aviaire, peste porcine, tuberculose, brucellose, fièvre West Nile), ce qui a amené à la création de son poste. Elle est ainsi chargée au niveau national d'incorporer les différents services de l'ONCFS au sein de la dynamique du PISU, mais aussi d'inciter les DDPP à inclure la valence faune sauvage dans leurs plans d'urgence.

Elle déclare ainsi qu'« il y a des départements où tout est calé et d'autres où on découvre que l'ONCFS peut être un acteur du plan d'urgence. »⁶²

L'objectif de l'ONCFS est ainsi de participer à la réalisation d'un exercice PISU incluant la faune sauvage dans chaque région administrative. Notons que l'ONCFS gère et organise le réseau SAGIR (Surveiller la faune sauvage pour agir). Ce réseau repose sur la participation de toutes les personnes compétentes pouvant être amenées à constater des cas de mortalités anormales dans la faune sauvage. Suite à cela, une analyse de risque est menée afin de déterminer si des prélèvements pour analyses doivent être réalisés ou non. Ce réseau constitue un instrument de gestion très efficace du risque épizootique sur le temps long. Il fonctionne de manière très satisfaisante pour l'influenza aviaire et il est déjà opérationnel pour la peste porcine africaine, avec notamment la participation des chasseurs. Ainsi, deux cadavres de sangliers présentant des pétéchies ont été analysés sur le territoire français ces derniers mois. Les résultats se sont montrés négatifs.

⁶¹ Entretien n° 9

⁶² Entretien n° 10

Les relations établies dans les temps froids sont considérées comme essentielles par Claude Gilbert⁶³, qui prend l'exemple des marées noires. Selon lui, « il faut trouver dans l'ordinaire, avec ses multiples imperfections, les ressorts éventuels de la gestion de l'extraordinaire », et tenter d'assurer « la structuration et la pérennité des « collectifs » produits de fait par les marées noires. » Dans le cas des marées noires, ces « collectifs » ne se créent qu'en temps de crise, ce qui limite leur efficacité. L'existence du trépied sanitaire et les échanges menés en routine entre les différents acteurs de la santé animale sont donc une bonne chose en vue de garantir une efficacité du PISU s'il devait être mis en œuvre.

Les premiers temps de la gestion de crise constituent les étapes les plus cruciales. Il s'agit en effet de réagir le plus rapidement possible afin de mettre en œuvre les mesures de restriction nécessaires à la circonscription du foyer. Ces premières étapes dépendent des relations préexistantes entre les trois acteurs du trépied sanitaire. Il convient également de s'intéresser aux autres acteurs de la chaîne opérationnelle de gestion du risque épizootique, intervenant dans un second temps et non rompus à la gestion des problématiques sanitaires animales. Leur sensibilité doit être suffisante afin d'entraîner adhésion de leur part et réactivité en cas de sollicitation. L'ensemble des acteurs de cette chaîne opérationnelle sont sous l'autorité du préfet. La sensibilité de ce dernier au risque épizootique est ainsi un élément important de la gestion de crise.

Le chef du BDSC nous explique que le préfet actuel des Yvelines « a été préfet de Vendée. [...] Il a exercé sur des départementaux ruraux, pas mal de DOM-TOM, donc il a au moins une base de connaissance. Et si un jour on a une crise il ira chercher le sachant. Je pense que ça ira vite. »⁶⁴

Le BDSC de la préfecture a pour missions principales de réaliser une analyse de tous les risques identifiés dans les Yvelines et de constituer le centre coordonnateur de tous les services impliqués en cas de mise en place d'un plan de secours dans le cadre du dispositif ORSEC. Sa réactivité est donc un élément essentiel à connaître et dont il faut tenir compte dans la préparation d'une éventuelle crise et la gestion des temps froids.

Son chef nous fait part de la manière dont il envisage le rôle de son bureau en cas de survenue d'une crise épizootique : « Si j'ai une préalerte DDPP, j'active le COD. [...] C'est comme ça qu'on fonctionne pour le reste. Soit vous êtes déjà dans la phase de levée de doute, c'est-à-dire qu'on vous a appelé pour aller faire des prélèvements, voilà ce qu'il faut qu'on fasse et on aura les résultats dans tant de temps. Et nous on fait ce qu'il faut en attendant. Soit on est déjà en alerte ? Il n'y a pas de souci. [...] C'est vous qui nous donnez le tempo. [...] Si ça arrive la semaine prochaine on saura faire. [...] On se

⁶³ Claude G. 2004. Marées noires : le risque et l'ordinaire., *Natures Sciences Sociétés*, 2004/2 (Vol. 12), p. 133-134.
URL : <https://www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2004-2-page-133.htm>

⁶⁴ Entretien n° 1

dit que c'est quelque chose qui est existant. C'est dans mon paysage. »⁶⁵

Ces propos nous montrent que le risque épizootique est pris en compte par la préfecture comme un risque important qu'il est nécessaire d'anticiper et de savoir maîtriser, au même titre que tous les autres gérés par les services de l'Etat (catastrophes naturelles, attentats, risques sociétaux). En cas de crise, le BDSC appuiera les demandes formulées par le sachant, en l'occurrence le directeur de la DDPP qui sera directeur des opérations. Il jouera son rôle de coordination entre tous les services dont l'intervention sera jugée utile ou nécessaire pour gérer la crise.

Un commandant du SDIS nous assure que son service « est paré pour ce genre d'intervention. »⁶⁶

Son service étant amené à gérer au jour le jour des situations de crise extrêmement variées, il estime que celui-ci a développé ce que l'on pourrait appeler une culture de la gestion de crise lui permettant d'être armé pour toute situation d'urgence, ou tout au moins de savoir faire preuve de l'adaptabilité et de la réactivité nécessaires pour y faire face. Selon le commandant, le risque épizootique et les missions qui peuvent incomber au SDIS en cas de crise font partie des compétences de ce service, qui pourront être mobilisées rapidement et efficacement. Le commandant rappelle que le SDIS est placé sous l'autorité du préfet, lequel exprimera clairement quelles actions il en attend.

Un adjudant du CORG se montre quant à lui un peu plus mesuré, en raison de la rareté des situations de crise épizootiques.

A la question d'un éventuel tâtonnement qui pourrait survenir en cas de sollicitation de la gendarmerie, il répond : « Oui c'est le bon terme, mais très rapidement on trouvera des solutions. »⁶⁷

Cette réponse montre qu'il reste malgré tout confiant dans la réactivité et la compétence des services de la gendarmerie.

La gestion des temps froids de la crise épizootique dans le département des Yvelines apparaît présenter certaines garanties quant à la gestion qui sera faite en phase chaude. Tout d'abord, les acteurs ayant le rôle de sentinelles pour la détection d'un éventuel cas suspect apparaissent très sensibilisés à ce risque et connaissent les réflexes à adopter afin que la chaîne d'information soit la plus courte et efficace possible. D'autre part, des instruments mis en œuvre (réseau SAGIR, politique de formation des vétérinaires sanitaires) et de nombreuses activités exercées au jour le jour (gestion de crise du BDSC, interventions d'urgence du SDIS ou de la gendarmerie) permettent de maintenir une compétence et une réactivité qui seront mises à profit en cas de crise épizootique malgré le caractère exceptionnel de celle-ci.

⁶⁵ Entretien n° 1

⁶⁶ Entretien n° 12

⁶⁷ Entretien n° 13

Claude Gilbert⁶⁸ s'intéresse à la gestion du risque industriel. Il note que dans ce domaine, l'atteinte d'un niveau de sécurité suffisant repose souvent sur l'élaboration de règles, normes et procédures, avec respect de la dissociation de certaines fonctions (évaluation et décision par exemple), et responsabilisation des décideurs et experts. Cela implique une « juridicisation » de la gestion des risques. Or, selon lui, la sécurité ne doit pas dépendre que de ces seuls éléments. Il est essentiel de développer une « culture de sécurité ». Cela permet d'éviter entre autre la disjonction entre l'analyse des risques par les experts et décideurs et l'analyse des problèmes de sécurité sur le terrain. Cela passe par la définition de compromis entre les moyens à mettre en œuvre pour atteindre un niveau de sécurité souhaité ou tout au moins acceptable, et les exigences inhérentes aux activités industrielles (rentabilité, continuité des activités, innovations et expérimentations par exemple). Les dysfonctionnements à l'origine de potentiels accidents (pannes, erreurs...) deviennent ainsi des événements habituels sinon normaux, voire nécessaires pour que, à travers leur « rattrapage », les opérateurs conservent une maîtrise des problèmes de sécurité et exercent leur vigilance.

Il est possible d'établir un parallèle entre cette vision du risque industriel et le risque épizootique, concernant non pas la prévention de ce dernier mais la lutte contre celui-ci. Le risque d'apparition d'une crise épizootique apparaît en effet sinon impossible du moins très compliquée à maîtriser, en raison des nombreux facteurs intervenant (échanges d'animaux et de produits animaux, rôle de la faune sauvage par exemple). Le ministère en charge de l'agriculture a mis en place un instrument de lutte contre les épizooties fondé exclusivement sur des mesures de lutte contraignantes, le PNISU, décliné localement en PISU adapté au contexte et aux contraintes locales (cf partie II, 3, a). Il revient ainsi aux services déconcentrés de créer dans chaque département une culture non plus de la sécurité, mais de la gestion du risque épizootique, ou plus largement du risque sanitaire. Cette culture existe déjà par les échanges entre acteurs (formations des vétérinaires sanitaires, communication dans le cadre des prophylaxies) ou par les exercices de mise en situation d'une crise épizootique (participation de la préfecture et des autres services de l'État). Elle apparaît tout autant nécessaire que l'arsenal réglementaire dont l'administration doit disposer pour prendre les mesures qui s'imposent et doit être développée. Cette culture de la gestion du risque épizootique doit amener les acteurs à appréhender le risque « en temps de paix, dans le cours normal des choses »⁶⁹.

⁶⁸ Claude G. 2008. Les risques collectifs : objet d'une rencontre problématique entre chercheurs et acteurs. *Sociologies pratiques*, 2008/1 (n° 16), p. 81-93. DOI : 10.3917/sopr.016.0081. URL : <https://www.cairn.info/revue-sociologies-pratiques-2008-1-page-81.htm>

⁶⁹ Becerra S, Lalanne M, Weisbein J. 2017. Faire face aux risques dans les sociétés contemporaines – Introduction. Editions Octarès

II. Le PISU comme instrument de gestion du risque épizootique

Le PISU est l'instrument construit par le ministère en charge de l'agriculture pour gérer le risque épizootique. Comment cet instrument est-il construit ? Dans quel but ? Quelles sont ses forces et ses faiblesses ? Il est alors intéressant de comprendre comment cet instrument peut être décliné dans le contexte décrit précédemment (cf partie I), afin d'en assurer l'efficacité. Bien que le dispositif de gouvernance sanitaire apparaisse opérationnel, et en particulier le trépied éleveur – vétérinaire – administration, il est important de comprendre comment penser l'action publique sur le temps long, dans les temps froids.

1. La perception du PISU à travers le prisme de la relation à l'administration

a) Des relations avec la DDPP fondées sur la confiance et la bonne entente

Le PISU doit être replacé dans son contexte général. Il se greffe dans une situation existante et se fait le miroir des relations déjà établies entre tous les acteurs. La relation entre la DDPP et les autres acteurs, administrés et autres services de l'État, se doit d'être analysée dans un premier temps. Ces relations se construisent dans une situation de gestion ordinaire et régulière des problèmes sanitaires. Elles peuvent être classées en différentes catégories, amenant à des rapports et des visions différentes. Tous les acteurs nous ont expliqué avoir de bonnes relations avec la DDPP 78.

La relation entre la DDPP et les éleveurs est celle classique de l'administration envers ses administrés. Lorsque nous interrogeons les éleveurs, ceux-ci fournissent des réponses assez banales et laconiques. Ceci témoigne d'un lien assez distendu et d'échanges rares, ce qui peut être déploré. Les éleveurs sont parfois amenés à prendre contact avec la DDPP pour obtenir des informations sur tel ou tel point particulier ou signaler une difficulté, mais la relation est avant tout de contrôleur à contrôlé. Les éleveurs appliquent en premier lieu la réglementation définie par l'administration sans la remettre véritablement en cause en routine (cf partie I, 3) et acceptent le contrôle exercé ensuite par celle-ci.

Une éleveuse de volailles juge que les personnes avec qui elle est amenée à interagir lorsqu'elle appelle le service ESPAV « sont très réactives. »⁷⁰ Elle ajoute : « On a reçu des courriers au moment de la grippe aviaire, donc ça c'est bien. Il y a de l'information. » À la question qui lui est posée sur d'éventuelles attentes supplémentaires, elle répond : « Non ça me convient. »

Un négociant en bovins qualifie ainsi sa relation avec la DDPP : « On accepte le système. On essaie de faire notre métier convenablement. Après on n'a pas de mauvaises relations avec ces gens-là. [À

⁷⁰ Entretien n° 6

propos d'une mission pour laquelle il a été mandaté pour l'administration : transport de moutons saisis par l'administration au moment de l'Aïd el-Kébir] On a toujours été soutenu, on n'a pas du tout à se plaindre. »⁷¹

Un éleveur de bovins allaitants explique quant à lui : « On peut pas avoir les gens directement, oulala c'est compliqué. »⁷² Il estime également que « le problème c'est que les gens sont en poste 2 ou 3 ans et après ça change. » Il explique être demandeur de plus de proximité avec les responsables de la DDPP, en particulier avec le chef du service ESPAV, notamment lors de période de tension comme ce fut le cas lors de l'organisation d'une nouvelle campagne de tuberculination avec nécessité de contention de chaque animal : « Pendant la période critique j'aurais vu sa tête ça aurait pas été plus mal. »

La relation entre la DDPP et les vétérinaires sanitaires est très différente et plus complexe. Les vétérinaires apparaissent comme des experts du domaine de la santé animale comme nous l'avons déjà évoqué précédemment. En cela, il dispose d'une légitimité pour se faire leur propre opinion sur les problématiques sanitaires et les solutions à apporter. La relation peut en cela être égalitaire entre deux interlocuteurs montrant un niveau de compétences similaire.

D'un autre côté, les vétérinaires sanitaires exercent des missions au nom de l'État et se placent en cela sous l'autorité de la DDPP. Ils deviennent des exécutants à la disposition de leur donneur d'ordre. Cela n'exclut pas la possibilité d'échanges et de compromis entre les deux parties, même si cela ne semble pas être le cas dans les Yvelines (cf partie II, 1, c) ni même au niveau national. Ce lien peut cependant être rompu à tout moment, l'habilitation détenue par les vétérinaires sanitaires n'étant pas une obligation. Cela constitue une extrémité car les deux parties ont tout intérêt à conserver ce lien.

Du côté de l'administration, les vétérinaires sont essentiels en tant que bras armé présent sur le terrain disposant d'une expérience et d'un savoir-faire très utiles et réalisant des actes que l'administration n'a pas les moyens d'assumer. La distension du maillage sanitaire rend cette dépendance encore plus marquée. Du côté des vétérinaires, ceux-ci considèrent cette mission comme faisant partie intégrante de leur travail. Cette activité leur assure d'autre part un revenu. Les vétérinaires interrogés nous expliquent que les interventions dans le cadre de l'habilitation sont mal rémunérées, ce qui n'est pas le cas des missions mandatées. L'habilitation leur donne la compétence pour la réalisation des vaccins contre la rage en clientèle canine, activité très rémunératrice. Les relations complexes entre vétérinaires et DDPP apparaissent ainsi comme des relations nécessaires et de raison. Cela ne garantit pas des échanges positifs et constructifs, mais cela semble être le cas dans le département des Yvelines.

Un vétérinaire explique : « On a parfois du mal à trouver un interlocuteur mais dans l'ensemble ils se débrouillent », mais il en comprend néanmoins les raisons : « Mais bon ils ont du boulot,

⁷¹ Entretien n° 7

⁷² Entretien n° 7

contrairement à ce que beaucoup de vétos pensent. »⁷³

Un autre souligne le soutien que lui apporte si besoin la DDPP dans la réalisation de ses missions de vétérinaire sanitaire : « J'ai toujours eu la bonne info rapidement. [...] Quand il y a besoin ils sont là. »⁷⁴

Un différend a opposé un vétérinaire et la DDPP à propos de la méthode utilisée pour la tuberculination des bovins. Celle-ci ne convenait pas à la DDPP et une campagne a dû être refaite chez de nombreux éleveurs. Cette situation a créé une certaine tension entre les éleveurs, le vétérinaire, la DDPP, et même le GRDS, car les résultats de la campagne s'en sont retrouvés modifiés.

Ce vétérinaire résume en ces mots cet épisode : « Je vous dis la petite friction avec la tuberculine, mais on n'était pas blanc blanc non plus. Mais on avait nos raisons. La contention dans certains élevages c'est quelque chose. » Néanmoins, il poursuit en disant : « Mais les relations ça se passe bien. On est toujours soutenu. Et si on n'est pas d'accord on s'explique. »⁷⁵

Le GRDS fait également partie des acteurs amenés à établir des relations régulières avec la DDPP, en particulier pour l'organisation des campagnes annuelles de prophylaxie. Son président voit lui aussi cette relation comme nécessaire et devant être établie dans les meilleures conditions.

Il envisage celle-ci comme une relation de collaboration : « Oui on essaie d'avoir des relations de travail constructives et impliquées. [...] Et il faut que ce soit constructif parce que c'est nécessaire pour que l'élevage dans la région se maintienne. Il ne faut pas toujours être dans le contrôle et la sanction systématique et il faut avoir des échanges pour éviter d'arriver à des situations dramatiques. »⁷⁶

Les relations entre l'administration et les deux autres piliers du trépied sanitaire sont claires et solidement établies par la gestion habituelle des problématiques sanitaires. Le PISU, instaurant des mesures qui s'imposent aux éleveurs et faisant intervenir le vétérinaire dans le cadre du mandatement (réalisation de prélèvements, conduite d'une enquête épidémiologique), ne modifie donc pas foncièrement ces relations préexistantes.

⁷³ Entretien n° 3

⁷⁴ Entretien n° 4

⁷⁵ Entretien n° 4

⁷⁶ Entretien n° 8

b) Une distance notée par certains acteurs

Malgré la bonne qualité des relations entre DDPP et les différents acteurs, certains notent une distance que nous avons déjà succinctement évoquée précédemment avec les éleveurs. Les vétérinaires, en leur qualité d'experts, déplorent la raréfaction de leurs confrères au sein de la DDPP, ce qui crée selon eux un fossé dans la communication et la compréhension de ce qui se passe sur le terrain. Cela peut constituer un écueil dans la reconnaissance des vétérinaires sanitaires en tant qu'experts par l'administration.

« Au début on avait un interlocuteur vétérinaire, ce qui est quand même devenu rarissime. Donc on pouvait parler de chose qu'on connaissait en commun. Maintenant on a affaire à des techniciens qui eux sont complètement déconnectés »⁷⁷ explique l'un d'eux.

Le président du GRDS constate également la distance qui se crée rapidement avec la DDPP et nécessite un travail de communication permanent :

« Il y a un turn over important dans les DDPP, donc il y a toujours besoin de reprendre contact. On essaie d'avoir au moins une rencontre par an avec les chefs de service des DDPP. Les nouvelles personnes qui arrivent ne sont pas toujours familières avec l'élevage donc il faut réapprendre à travailler ensemble et se repositionner. »

Une autre forme de distance est soulevée par un vétérinaire. Il s'agit du sentiment d'un manque de confiance de la DDPP dans leur travail. Cela peut contribuer à orienter la relation qui lie les deux acteurs davantage vers un rapport d'exécutant à donneur d'ordre que vers un rapport plus équilibré d'expert à expert.

Un vétérinaire déclare : « Est-ce qu'ils ont confiance en nous ou pas ? Déjà qu'on est payé à coups de pied dans les fesses pour la faire la prophylaxie. »⁷⁸

Ce sentiment s'est fait jour suite à la demande soudaine de la DDPP de lui faire parvenir les résultats de tous les tests de tuberculination, alors que jusqu'à présent seuls les résultats positifs étaient transmis. Cela a nécessité un travail supplémentaire mal vécu par ce vétérinaire, déplorant également le faible taux de rémunération des missions de prophylaxies. Il concède cependant que les missions mandatées sont mieux rémunérées.

La distance constatée par les vétérinaires et ressentie à travers les propos des éleveurs nous amènent à conclure finalement à une certaine similitude de la relation entre DDPP et éleveurs d'une part et vétérinaires d'autres part. Celle-ci semble en effet se cristalliser autour d'une relation de soumission hiérarchique.

⁷⁷ Entretien n° 2

⁷⁸ Entretien n° 3

c) Une relation de soumission hiérarchique

La relation entre DDPP et éleveurs ou vétérinaire apparaît comme très verticale, l'administration étant vue comme un donneur d'ordre à la volonté duquel il faut se plier.

Un vétérinaire décrit ainsi sa situation de vétérinaire sanitaire : « On n'est que des exécutants. On n'est que ça. »⁷⁹

Un négociant en bovins explique quant à lui : « On est à leur disposition. [...] Nous on part du principe de respecter tout ce qu'on nous dit d'un point de vue sanitaire. »⁸⁰

Cette relation de soumission hiérarchique est également ressentie par le président du GRDS lorsqu'il exerce des missions sanitaires pour le compte de la DDPP. Le GRDS est avant tout une structure d'appui aux éleveurs, afin qu'ils atteignent un niveau sanitaire satisfaisant pour leur conduite d'élevage et pour la commercialisation de leurs animaux et de leurs produits.

Or, le président nous explique : « On est souvent vu par les éleveurs comme un organisme de contrôle. Même si on apporte du conseil il y a un peu d'amalgame des sentiments. »⁸¹

Le rapport des éleveurs à l'administration rejaille ainsi sur le GRDS.

Il est important d'analyser la relation préétablie entre les acteurs et la DDPP afin de comprendre dans quel contexte s'insère le PISU. Cette relation se construit par d'autres instruments (campagnes de prophylaxie, visite sanitaire bovine par exemple) et sur un terreau de perceptions bâties à travers les activités professionnelles spécifiques de chacun. Le PISU est alors vu et compris à travers ces relations préexistantes.

2. Un instrument flou, mal connu et parfois mal perçu

a) Une existence connue mais un contenu mal connu

Les connaissances sur le PISU sont au même titre que celles sur le risque épizootique parcellaires et variables en fonction des acteurs et de leur rapport aux problématiques sanitaires animales. La plupart des acteurs connaissent son existence mais en ignorent l'appellation exacte.

Une éleveuse nous explique : « Je en savais pas que c'était nommé comme ça. »⁸²

Enfin, un éleveur de bovins nous confie : « J'ai entendu qu'il y avait un plan d'urgence, mais le

⁷⁹ Entretien n° 2

⁸⁰ Entretien n° 7

⁸¹ Entretien n° 8

⁸² Entretien n° 6

contenu... »⁸³

Un vétérinaire nous avoue que l'acronyme PISU lui évoque « vaguement » quelque chose.⁸⁴

Les services de L'État étrangers à la gestion courante du risque épizootique connaissent l'existence du PISU. Le chef du BDSC nous explique avoir déjà entendu parler du PISU suite à l'exercice influenza aviaire auquel il a participé fin 2015.

Un adjudant du CORG affirme : « On sait que ça existe. »⁸⁵

La liste des maladies incluses dans le PISU n'est pas précisément connue, y compris des vétérinaires.

« Ah la question piège » s'exclame l'un d'eux. « Fièvre aphteuse, grippe aviaire. ESB je ne suis pas sûr. FCO j'ai un doute aussi. »⁸⁶ Un autre nous cite : « grippe aviaire et fièvre aphteuse et il doit y en avoir d'autres. »⁸⁷

Le chef du BDSC avoue ne pas connaître cette liste mais nous les nomme après avoir réalisé une recherche rapide dans ses documents.

Il est intéressant de noter que certains acteurs nomment les maladies au travers de leur relation aux problématiques sanitaires animales dans leur activité professionnelle. On observe comme pour le risque épizootique à une forme d'appropriation.

Pour le président du GRDS, les maladies incluses dans le PISU sont « les catégories 1, tout ce qui est réglementé, brucellose, leucose, tuberculose, grippe aviaire, fièvre aphteuse. »⁸⁸ Il ajoute ainsi aux maladies dont il a connaissance les maladies faisant l'objet d'une réglementation et pour lesquelles le GRDS apporte un appui aux éleveurs et à la DDPP.

Pour un technicien de l'ONCFS, à la question qui lui est posée des autres maladies incluses que l'influenza, il répond : « tularémie peut-être... »⁸⁹, maladie contagieuse courante chez les lagomorphes sauvages mais qui ne concerne en aucun cas le bétail.

Les acteurs intervenant en cas de crise épizootique sont relativement bien connus des personnes interrogées, de même que les principales mesures de gestion.

Une éleveuse de volailles cite quant à elle : « On isole l'exploitation, plus de transports d'animaux, plus de rassemblements, après vide sanitaire, désinfection à fond. »⁹⁰ Elle évoque également l'abattage des animaux.

⁸³ Entretien n° 5

⁸⁴ Entretien n° 2

⁸⁵ Entretien n° 13

⁸⁶ Entretien n° 4

⁸⁷ Entretien n° 3

⁸⁸ Entretien n° 8

⁸⁹ Entretien n° 11

⁹⁰ Entretien n° 6

Le chef du BDSC évoque les mesures d'abattage et la notion de périmètre interdit et la nécessité de gérer celui-ci sur un temps plus long que les autres situations de crise :

« Moi je suis souvent sur des durées de COD de 24, 48 voire 72 heures. Là ça va durer. Alors on sera peut-être pas en vigilance complète tout le temps, mais il faudra un suivi pendant des semaines. »⁹¹

Les vétérinaires les maîtrisent quant à eux très bien les mesures à mettre en place et jugent que leur cadre d'intervention est clair.

Les connaissances que possèdent les personnes interrogées ne proviennent pas du canal de la DDPP, à l'exception du chef BDSC les aillant acquises en grande partie au cours de l'exercice influenza aviaire auquel il a participé. Le technicien de l'ONCFS explique que les informations qui lui ont été transmises lui ont été en interne, via le vétérinaire ISPV travaillant en tant que conseiller technique en police sanitaire. Chez les éleveurs, la connaissance des principales mesures mises en œuvre dans le cadre du PISU tient beaucoup à la couverture médiatique faite des crises influenza aviaire dans le Sud-Ouest, notamment par la presse agricole.

La méconnaissance des acteurs autour du PISU est compréhensive au regard du caractère exceptionnel de sa mise en œuvre. D'autres exemples de méconnaissance de mesures d'urgence sont rapportés dans la littérature, y compris de la part d'acteurs concernés au premier chef. Irénée Zwarterook rapporte quant au risque SEVESO à Dunkerque que 80 % des Dunkerquois ne connaissent pas la signification des coups de sirène annonçant un accident industriel majeur et que 44 % d'entre eux ne connaissent aucune consigne de sécurité⁹².

b) Des missions mal connues des acteurs

Les vétérinaires connaissent les missions qui peuvent leur être confiées par l'administration en cas de crise épizootique, missions pour lesquelles ils se déclarent parfaitement compétents (réalisation de prélèvements, enquête épidémiologique par exemple). Le cadre juridique d'intervention, c'est-à-dire le mandatement, est en revanche moins bien connu.

« Les textes sont clairs, mais il faut que je les reprenne. Là à froid je ne peux pas vous dire ce que je dois faire ou pas. [...] Là où j'ai du mal à comprendre c'est la scission entre habilitation sanitaire et les missions ponctuelles. »⁹³ explique un vétérinaire.

Un autre déclare cependant : « Ça n'est pas une chose sur laquelle je me pose des questions. Je

⁹¹ Entretien n° 1

⁹² Zwarterook I. 2010. Les risques et pollutions industriels sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la « concertation ». Numéro 2010-07 des Cahiers de la Sécurité Industrielle, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, France (ISSN 2100-3874). DOI : //www.FonCSI.org/fr/

⁹³ Entretien n° 4

considère ça comme un acte technique, après ce qu'il y a autour j'en sais rien. Moi je réalise une action sanitaire dans le cadre de mon activité de vétérinaire. Après ce qui est juridique autour j'en ai déjà assez avec le reste. »⁹⁴

Chez certains acteurs, la méconnaissance des missions qui incombent à chacun participe de la sensation de flou ressenti. Les réponses rapportées montrent un malaise face à ce constat d'un manque de maîtrise d'une problématique qui peut les concerner au premier chef. Il est également dû au sentiment de ne pas être impliqué alors que cela fait partie de leurs missions.

Le président du GRDS explique à propos de son rôle en cas de survenue d'une crise épizootique : « Il n'est pas clair, parce qu'on n'a pas fixé les obligations de chacun. Sur le terrain il y a tout un travail qui doit s'appliquer et ça il n'est pas défini. Qui fait quoi ? S'il y a un verrouillage sanitaire à mettre en place. Et nous aujourd'hui on n'a pas tous les éléments, pas les compétences non plus. Tout ce travail de fond reste à réaliser. »⁹⁵

Un agent de l'ONCFS déclare : « Assez flou, assez flou. [...] Notre rôle n'est pas clairement identifié dans toute cette chaîne et cette crise. »⁹⁶

Les interlocuteurs des services de l'État que sont le SDIS et la gendarmerie envisagent à nouveau leurs missions davantage à travers leur activité professionnelle quotidienne qu'en tant qu'acteur de la gestion de crise épizootique. Ces acteurs ont connaissance du PISU non pas par son rapport avec la santé animale mais par son rapport avec le pan ORSEC et le déclenchement d'une cellule de crise.

Un adjudant du CORG explique ainsi à propos des missions qui peuvent être confiées à la gendarmerie : « Après ça dépend si c'est des mesures sanitaires à mettre en place ou des mesures à faire respecter. Mais en général la gendarmerie est là pour éviter les troubles à l'ordre public. »⁹⁷ Il précise également que « ça s'est déjà vu que la gendarmerie soit là pour la mise en place des pédiluves et des rotoluves. » Pour un commandant du SDIS : « Elles peuvent être diverses en fonction de... si l'homme est touché ou pas en fait. C'est [...] d'assurer tout type de mission qui peut nous être demandée, en n'oubliant pas nos missions de base de protection de la population. Donc ça reste vraiment généraliste. »⁹⁸

Le manque de connaissance et d'information sur le PISU peut mener à de l'incompréhension et être un obstacle à l'adhésion du grand public et de certains acteurs. Elle est un facteur d'inquiétude et d'insécurité

⁹⁴ Entretien n° 2

⁹⁵ Entretien n° 8

⁹⁶ Entretien n° 11

⁹⁷ Entretien n° 13

⁹⁸ Entretien n° 12

pour l'agent de l'ONCFS mais semble ne pas gêner les services de l'État que sont le SDIS et la gendarmerie :

« On sait que s'il y avait une crise sanitaire majeure, de toute façon il y a quelque chose qui nous arriverait de la préfecture avec des instructions nettes et précises. »⁹⁹

Le PISU a été mis en œuvre récemment en France dans le cadre de la gestion des deux crises d'influenza aviaire dans le Sud-Ouest fin 2015 et fin 2016. Chacun, qu'il soit expert ou profane, concerné en tant que professionnel ou en tant que citoyen, s'est ainsi forgé une opinion sur l'action de l'État dans ce contexte, à partir des éléments de connaissances parcellaires qu'il avait à disposition.

c) La perception des crises influenza aviaire dans le Sud-Ouest où la remise en cause des mesures prises par l'État

La gestion par l'État des deux crises influenza aviaire dans le Sud-Ouest est ouvertement critiquée par de nombreux acteurs. Il convient dans cette partie de distinguer vision experte et vision profane¹⁰⁰, de la manière que pour l'analyse de la perception du risque épizootique (cf partie I, 2, a)

Les vétérinaires sont aptes à porter un jugement d'expert sur les mesures mises en œuvre dans le cadre de la lutte contre l'influenza aviaire. Deux vétérinaires se montrent en accord avec celles-ci, considérant qu'elles étaient parfaitement justifiées, alors que le troisième manifeste une désapprobation marquée à ce sujet.

Il déclare : « Ah ben j'ai suivi... C'est que de l'abattage et de la boucherie. »¹⁰¹ Il explique la prise de ces mesures drastiques de la manière suivante : « C'est la crainte d'avoir une mutation pour les gens. Et qu'on reproche à l'État de ne pas avoir fait son travail. [...] Mais bon c'est toujours cet aspect-là qui compte, c'est jamais les animaux. »

Ce même vétérinaire critique également la gestion faite par l'administration d'un cas d'influenza aviaire détecté en janvier 2017 chez un éleveur de volailles sauvages. Il apporte des arguments scientifiques concrets afin d'étayer son propos :

« Il n'y a pas un animal malade, mais on va tuer préventivement tout le monde. C'est anti-écologique. Vous allez détruire une immunité naturelle. [...] C'est sûr que dans de l'élevage pur (dindes, canards gras), ils vont être plus fragiles, ils sont confinés, ils ne vont jamais dehors, il y a un gros risque pour ces animaux-là. Mais il faut laisser la faune sauvage. [...] Moi je considère ça comme complètement aberrant. La nature il faut qu'elle s'adapte. »

Ce jugement porté sur un expert (ce vétérinaire) sur l'action décidée par d'autres experts (vétérinaires de la

⁹⁹ Entretien n° 13

¹⁰⁰ Callon M, Lascoumes P, Barthe Y. 2001. Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique. Paris : Seuil

¹⁰¹ Entretien n° 2

DGAL) permet de s'interroger sur le sens de ce terme. Les vétérinaires sanitaires peuvent être considérés comme des experts en épidémiologie et santé animale dans la mesure où il possède un bagage scientifique important dans ces domaines. Or, pour Philippe Roqueplo, « l'expression d'une connaissance scientifique ne revêt valeur d'expertise que dans la mesure où elle s'articule à un processus décisionnel et c'est précisément cette articulation qui lui confère une valeur d'expertise. »¹⁰² Les experts doivent ainsi souvent mettre de côté des éléments de connaissance qu'ils jugent pourtant pertinents tant que scientifiques, mais dont la prise en compte apparaît incompatible avec les contraintes exprimées par les décideurs.¹⁰³

Ce même vétérinaire revient enfin sur la gestion d'une suspicion de fièvre aphteuse suite à l'épizootie de 2001 au Royaume-Uni. Il critique cette fois l'efficacité des services vétérinaires ayant conduit la gestion de crise :

« S'il y avait vraiment eu de la fièvre aphteuse, je peux vous dire qu'elle se serait répandue comme une traînée de poudre. On est rentré sur les sites, on sortait y avait les pompiers, y avait tout le monde et personne n'était équipé. » Il exprime également ses craintes en cas de survenue d'une crise, en raison du manque de réactivité de l'administration : « En termes d'urgence, on est quand même plus rapide que vous. Parce que entre le moment où on vous prévient et le moment où vous déclenchez, il se passe du temps. Il pourrait y avoir des misères. »

Chez les acteurs plus profanes en termes de gestion d'une crise épizootique, on observe deux types de réactions lorsque nous leur demandons leur avis sur la gestion des crises influenza aviaire par l'État. Certains se montrent laconiques et expliquent que ces mesures leur paraissent justifiées sans plus de précisions. D'autres semblent exprimer un jugement davantage lié à l'émotion ressentie qu'à une analyse rationnelle et en connaissance de cause. Cet aspect émotionnel est compréhensible en raison de la nature et de l'ampleur des mesures prises. Les abattages préventifs consistant à mettre à mort des milliers d'animaux sains afin d'endiguer la maladie choquent la sensibilité de certains acteurs en tant que citoyens. Ces actions « interrogent les connaissances et les règles éthiques qui font tenir une société » comme le précisent Becerra, Lalanne et Weisbein¹⁰⁴. La position des éleveurs est particulière autour de cette problématique. Le côté émotionnel est chez eux extrêmement prégnant. Ils connaissent le risque et les mesures drastiques qui seront mises en œuvre en cas de crise épizootique. Cela signifie pour certains, en particulier les éleveurs bovins, la disparition de leur outil de travail, un arrêt pur et simple de leur activité et la nécessité d'une reconversion. Les réactions sont ainsi diverses.

Un agent de l'ONCFS estime : « À partir du moment où ça rentre dans le protocole et si c'est des

¹⁰²Roqueplo P. 1992. L'expertise scientifique : consensus ou conflit ? dans *Terre outragée, les experts sont formels !*, Paris, Autrement, coll. Série sciences en société

¹⁰³Jas N, Jouzel JN. 2015. Ignorance, dans *Dictionnaire critique de l'expertise*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 172-180

¹⁰⁴ Becerra S, Lalanne M, Weisbein J. 2017. *Faire face aux risques dans les sociétés contemporaines – Introduction*. Editions Octarès

mesures à appliquer, on les applique. »¹⁰⁵

Un commandant du SDIS explique : « De mon sentiment on a eu l'impression que c'était pris au sérieux et que c'est ce qu'il fallait faire. »¹⁰⁶

En revanche, une éleveuse de poulets en plein air, exposée au risque influenza aviaire, estime que l'action de L'État a été trop radicale : « Moi je suis pas sûre qu'avoir fait des vides comme ça, d'avoir tout tué... Pour moi tuer des animaux qui n'ont pas déclaré la maladie je trouve ça un peu dur. »¹⁰⁷ Le SDIS et le CORG constituent deux services de L'État pour lesquels le secteur sanitaire animal est relativement éloigné. Les avis des interlocuteurs sur les deux crises influenza aviaire ont été très différents.

Un adjudant-chef du CORG montre une incompréhension face aux mesures prises par L'État :

« Moi j'ai trouvé dommage de tuer toutes ces bêtes. On se dit est-ce qu'il n'y a pas moyen de faire autrement. De les vacciner ou j'en sais rien. De dépister et de laisser les autres. »¹⁰⁸

On observe ainsi que plusieurs acteurs se désolidarisent de l'État et critiquent les actions menées. Ces critiques sont émises à la fois par des personnes expertes (un vétérinaire) remettant en cause les mesures prises en évoquant des faits scientifiques, et des personnes profanes, réagissant en tant que citoyens que la violence de ces mesures choque et dérange dans leur système de valeurs. Ce constat peut mener à un rejet du PISU et entraver le bon fonctionnement du dispositif en cas de crise. Cela ne semble pas être le cas pour le PISU, celui-ci s'inscrivant dans un cadre de relation hiérarchique avec la DDPP ou au sein de la chaîne de commandement du dispositif ORSEC.

D'autres actions de gestion de crise de la part de l'État dans le domaine sanitaire ont déjà fait l'objet de nombreuses critiques par le passé. Tel fut le cas de la gestion du problème posé par le virus H1N1 en 2009. La France ne fut pas confrontée à une réelle situation de crise en tant que telle mais eut à gérer un risque considéré comme imminent de pandémie grippale. L'approche réalisée par l'État fut ainsi vivement critiquée, comme nous l'explique Claude Gilbert¹⁰⁹. Les mesures furent jugées disproportionnées, tant par les experts que par les profanes, au même titre que les mesures d'abattage préventif décidées pour gérer les crises d'influenza aviaire.

3. Un instrument vertical et hiérarchique mais un instrument accepté et jugé

¹⁰⁵ Entretien n° 11

¹⁰⁶ Entretien n° 12

¹⁰⁷ Entretien n° 6

¹⁰⁸ Entretien n° 13

¹⁰⁹ Claude G, Laurence R. 2011. Vers une gestion politique des crises sanitaires ? *Les Tribunes de la santé*, 2011/3 (n° 32), p. 55-60. DOI : 10.3917/seve.032.0055. URL : <https://www.cairn.info/revue-les-tribunes-de-la-sante-2011-3-page-55.htm>

nécessaire

a) Un instrument qui s'impose à chacun

À l'instar des relations vécues entre DDPP et acteurs, le PISU est jugé comme un instrument très vertical et semble s'insérer naturellement dans le cadre hiérarchique préexistant bâti entre la DDPP et ses administrés et vétérinaires sanitaires.

Ce sentiment d'un instrument contraignant et auquel il faut se plier sans discussion est très bien illustré par la réponse d'un éleveur à qui nous avons demandé si le PISU était selon lui une bonne chose dans la lutte contre les épizooties :

« De toute façon le jour où il y a quelque chose on n'est plus maîtres de chez nous. Si on nous dit de faire ça, on le fera, si on nous dit il faut tout tuer on le fera. Il y a un protocole et on fera ce qu'on nous demande de faire. C'est simple il n'y a pas à tergiverser. »¹¹⁰

Chez les vétérinaires, le PISU et les actions qu'ils pourraient être amenés à réaliser dans ce cadre sont envisagées dans le contexte global des missions qu'il réalise par le mandatement et l'habilitation sanitaire. La relation très verticale avec la DDPP est ainsi acceptée.

En ce sens, ils se plient à la volonté de leur donneur d'ordre qu'est la DDPP : « On va faire ce qu'on doit faire, à notre niveau. Je pense que là on n'a pas le choix mais dans le bon sens du terme. [...] Je pense que c'est la DDPP qui va me dire vous avez le mandat sanitaire, votre mission ça va être ça. »¹¹¹

Ce rôle de donneur d'ordre donné à la DDPP l'est aussi par la préfecture et le BDSC. Bien que la DDPP soit sous l'autorité du préfet, c'est elle qui est décisionnaire et le préfet suivra le plan d'action qui a été adopté en fournissant un simple appui. Le chef du BDSC valide le PISU en tant qu'instrument vertical contraignant. Il n'envisage à aucun moment qu'une contestation venant des éleveurs ou des citoyens puissent monter et remettre en cause son application. Le recours à la force publique est clairement envisagé afin que les mesures du PISU soient strictement appliquées.

Il explique : « Nous on voit comment on va appuyer le sachant. Si vous nous dites que les éleveurs et les animaux ne doivent pas bouger on mettra du CRS. Et là ça ne passera pas, on ne leur dira même pas pourquoi. Si on me dit il y a une phase urgente, tant pis la population ne va pas adhérer, mais on leur expliquera après. [...] Après en termes ordre public, la population agricole a aussi une culture très ancrée. On prévoira toujours qu'on met des forces de l'ordre, l'accueil sera pas toujours très bon. Ça fait partie du truc. »¹¹²

¹¹⁰ Entretien n° 7

¹¹¹ Entretien n° 4

¹¹² Entretien n° 1

Le SDIS et la gendarmerie, conformément à ce que leur statut exige, se tiennent à la disposition du préfet :

« On conduira nos missions en fonction de ce que le préfet nous demandera. »¹¹³

La sensation de flou autour du PISU et le caractère vertical et contraignant de cet instrument sont-ils alors un frein à l'adhésion et à l'acceptation des éleveurs et des autres acteurs ?

b) Un instrument dont l'existence n'est pas remise en cause

Nous avons demandé à chaque acteur si l'existence de ce PISU, que certains ont jugé d'un œil assez critique lors de son application pour lutter contre les crises influenza aviaire dans le Sud-Ouest, était un instrument utile voire nécessaire ? Tous considèrent que la réponse est oui, même parmi les éleveurs et le GRDS pour qui son application est imposée et se traduit par des mesures extrêmement drastiques.

Un éleveur de bovins laitiers estime ainsi : « Ah oui c'est nécessaire oui. Je pense qu'il faut faire ce qu'il y a à faire. »¹¹⁴

Le président du GRDS considère le PISU comme un instrument indispensable pour la lutte contre les épizooties dans l'élaboration duquel il souhaite investir activement sa structure :

« Ça fait plusieurs années qu'on en parle avec la Seine-et-Marne. [...] Il faut qu'on retravaille dessus. [...] Pour moi c'est un travail qui doit se faire de façon collective. Même si les décisions seront prises par la DDPP et le ministère, mais pour la partie communication cela doit être fait de façon commune. On est les référents professionnels pour les aspects sanitaires de l'élevage. »¹¹⁵

Cela ne signifie pas pour autant que cet instrument est vu comme parfaitement efficace et comme la meilleure des solutions.

Une éleveuse de poulets en plein air nous explique : « Ça me rassure à moitié. Je pense qu'un virus c'est hyper difficile à contrer. Pour moi il me semble que la seule solution c'est la vaccination. [...] On a beau mettre en place des mesures de biosécurité mais le vol d'oiseaux contaminés qui passe au-dessus, on ne maîtrise pas. Mais bon on ne peut pas vivre sous cloche. »

Cette acceptation du PISU, certes résignée chez les éleveurs mais dynamique pour le GRDS, peut être vue comme une adhésion. Celle-ci paraît essentielle pour sa bonne application et se traduit dans les temps froids par la participation à des exercices.

¹¹³ Entretien n° 12

¹¹⁴ Entretien n° 5

¹¹⁵ Entretien n° 8

c) Des acteurs globalement enclins à participer à des exercices

Les éleveurs apparaissent comme les acteurs ayant le moins d'intérêt à participer à un exercice de simulation de crise épizootique. L'éleveur que nous devons rencontrer mais qui a plusieurs fois décalé le rendez-vous en raison d'une charge de travail importante a participé à l'exercice fièvre aphteuse en juin 2015. Un éleveur de bovins explique ne pas pouvoir participer à un éventuel exercice, non par mauvaise volonté, mais en raison de son activité de vente directe. Cet argument est compréhensif car l'image donnée aux clients serait très négative.

Lorsque nous demandons à une éleveuse de volailles si elle serait prête à participer à un exercice, elle répond : « Bof, pas tellement non. »¹¹⁶ Cette réponse n'est pas étonnante au regard de l'émotion dont a fait montre cette éleveuse lorsque nous avons évoqué l'éventualité de la survenue d'une crise influenza aviaire dans son élevage et les mesures de gestion associées : « Qui tue les animaux, c'est quand même pas l'éleveur ? »

Les vétérinaires ont tous accepté de participer à un exercice, à condition qu'ils soient sollicités suffisamment tôt pour planifier cela dans leur emploi du temps. Les services de L'État se montrent également très enclins à une telle participation. Ils sont en effet fréquemment sollicités pour participer aux exercices organisés par la préfecture.

Le chef du BDSC déclare spontanément : « L'idée ça sera de voir si en 2019 on peut remonter un exercice pour refamiliariser un peu les acteurs. »¹¹⁷

Un commandant du SDIS déclare : « Oui bien sûr. Il est évident qu'un plan doit être validé par un exercice pour voir si ça marche. »¹¹⁸

Les autres acteurs non coutumiers des exercices ORSEC se montrent demandeurs d'exercice, afin de mieux comprendre quel sera leur rôle en cas de crise.

Le président du GRDS explique : « On l'avait déjà évoqué avec la Seine-et-Marne. Que quelque chose soit organisé et qu'on soit dans la boucle. Parce que si un jour quelque chose arrive et qu'on n'a pas fait la répétition c'est un petit peu dommage. »¹¹⁹

De la même manière, un agent de l'ONCFS déclare : « Oui oui. Il faut le faire pour voir comment ça fonctionne, ce qui ne va pas. »¹²⁰

La gestion du risque épizootique apparaît en France comme très centralisée. Le PNISU est en effet défini au plan national. Il est ensuite décliné dans chaque département mais les ajustements en fonction des

¹¹⁶ Entretien n° 6

¹¹⁷ Entretien n° 1

¹¹⁸ Entretien n° 12

¹¹⁹ Entretien n° 8

¹²⁰ Entretien n° 11

contraintes locale ne peuvent se faire qu'à la marge. En cas de crise, un dialogue s'instaurera immédiatement avec la DGAL, qui constituera le sachant et le donneur d'ordre placé au-dessus de la DDPP. Les mesures mises en œuvre sont de nature contraignante et s'imposent à chacun. L'État apparaît ainsi dans une dimension sécuritaire et autoritaire. Cependant, l'ensemble des acteurs semblent accepter le PISU. Les éleveurs, bien que marginalisés dans l'élaboration du PISU malgré leur expérience du quotidien, déclarent se plier à la volonté de L'État. Cela peut s'expliquer pour deux raisons. La première est que la gravité des conséquences d'une crise épizootique dont chacun est conscient justifie que de telles mesures soient prises, si drastiques soient-elles. La seconde est que le PISU s'insère dans un contexte de relation déjà très verticale, qu'il s'agisse de la relation entre la DDPP et les éleveurs, de celle entre la DDPP et les vétérinaires sanitaires ou de celle associant les services de l'État au sein de la chaîne de commandement ORSEC. Cependant, on observe chez certains acteurs, en particulier le GRDS, une volonté de discussion et de participation, pas forcément en temps de crise mais en amont, en temps de paix.

4. Le rôle essentiel du vétérinaire sanitaire

Le PISU s'appuie très largement sur les vétérinaires sanitaires, qui comme nous l'avons vu précédemment constituent un pilier de l'organisation sanitaire en France. En cas de mise en œuvre du PISU, le rôle du vétérinaire sanitaire est de constituer le premier interlocuteur de l'éleveur si un problème est observé, d'assurer une détection précoce de symptômes évocateurs, de prévenir la DDPP dans les plus brefs délais, et d'assurer différentes missions dans le cadre du mandatement, en raison de leur connaissance du terrain (réalisation de prélèvements, enquête épidémiologique par exemple).

a) Le vétérinaire sanitaire vu comme l'interlocuteur privilégié malgré quelques failles dans le dispositif

Parmi les quatre professionnels de l'élevage que nous avons rencontrés, tous savent que la personne ressource de l'administration en cas d'observation d'un problème sanitaire est leur vétérinaire. Celui-ci apparaît comme le premier interlocuteur pour deux d'entre eux, mais pas pour les deux autres, qui comme nous l'avons vu précédemment ne considèrent pas que l'urgence de la situation nécessite de changer leurs habitudes de travail (cf partie I, 2, c).

« J'appelle le véto tout de suite. Et après je pense qu'il a le protocole pour savoir ce qu'il y a à faire. »¹²¹

Le réflexe est le même pour le président du GRDS à qui nous demandons ce qu'il fait si un éleveur l'appelle pour lui décrire des signes évocateurs d'épizootie observés dans son cheptel :

¹²¹ Entretien n° 5

« Tout de suite c'est la DDPP de l'élevage concerné et c'est le vétérinaire sanitaire. Et l'info peut aussi monter du vétérinaire sanitaire. »¹²²

En revanche, l'éleveuse de volailles, si elle constate des signes évocateurs d'influenza aviaire, voit d'abord un problème sanitaire impliquant de contacter sa coopérative avant de voir une potentielle épizootie dont il faut avertir au plus vite l'administration :

« Ah j'appelle ma coopérative. - En premier ? Demandons-nous. - Oui pour qu'ils confirment. Bon après je pense que ça sera la DDPP. - Vous attendez de faire ce que la coopérative vous dit ? - Oui. Je pense qu'ils vont me dire tout de suite d'appeler la DDPP. »¹²³

Un négociant en bovins, conscient que la personne à contacter en urgence est le vétérinaire, mais qui préfère agir différemment, explique :

« Je dis au fournisseur qu'il appelle son véto. - Vous n'appellez pas directement le vétérinaire sanitaire ou la DDPP ? - Non par correction. »¹²⁴

La chaîne d'information précoce de la DDPP semble ainsi fonctionner dans le département des Yvelines. L'objectif est que la DDPP soit informée le plus rapidement possible afin que soient réalisés au plus vite une visite dans l'élevage qui permettra d'infirmier ou confirmer la suspicion. Dans ce dernier cas, des prélèvements pour analyse doivent être réalisés dans les meilleurs délais et des mesures conservatoires (séquestration de l'exploitation, mesure de désinfection pour les entrées et sorties) doivent être prises. Il apparaît cependant important de rappeler à chacun que cette chaîne d'information précoce doit être la plus courte possible. En cas d'observation de signes évocateurs d'épizootie, il convient d'appeler directement le vétérinaire sanitaire ou la DDPP. L'urgence de la situation justifie et nécessite alors de mettre de côté les pratiques habituelles de l'activité normale et quotidienne.

Au sein de cette chaîne d'information, après le premier maillon que constitue la personne qui observe les symptômes, le second est classiquement le vétérinaire sanitaire, dont la motivation et la sensibilité à la problématique PISU doit être interrogée.

b) Des vétérinaires sanitaires sensibilisés et prêts à s'investir

Les trois vétérinaires que nous avons rencontrés déclarent appeler immédiatement la DDPP en cas d'observation de symptômes évocateurs d'épizootie. Ils savent également comment joindre la personne d'astreinte en dehors des heures ouvrées. Ce numéro d'urgence est celui de la Préfecture qui transfère ensuite l'appel vers l'agent d'astreinte. La chaîne précoce d'information avec les maillons éleveur – vétérinaire – DDPP apparaît ainsi fonctionnelle dans les Yvelines.

¹²² Entretien n° 8

¹²³ Entretien n° 6

¹²⁴ Entretien n° 7

Le rôle du vétérinaire sanitaire dans le déroulement du PISU ne se cantonne cependant pas à cela. Il est ensuite sollicité et mandaté pour d'autres missions. Les vétérinaires se déclarent prêts à assumer ces missions, qui au même titre que celles qu'ils réalisent de manière plus routinière, font partie de leur travail de vétérinaire rural :

« C'est des rôles qui nous conviennent bien et c'est normal qu'on mette des plans en place. C'est la meilleure solution. Ça a du sens et ça n'est pas inintéressant du tout. »¹²⁵

Le vétérinaire praticien apporte alors une expertise et une connaissance des élevages très utiles dans la gestion de crise, comme le précise l'un d'entre eux :

« Ben je pense que la DDPP va me passer un petit coup de fil en me disant « on a besoin de vous ». Enfin de vous, de moi et de mes collègues. Je pense que là vous aurez besoin de quelqu'un sur le terrain. Les éleveurs on les connaît, la géographie on la connaît. À la DDPP ils ont des données, mais ils ne savent pas comment ça fonctionne. »¹²⁶

Bien que les vétérinaires soient confrontés de manière exceptionnelle à des situations de suspicion d'épizootie, ils sont confiants dans le bon déroulement du PISU et des missions qui leur seront confiées. Cette confiance réside dans la conscience de leurs propres compétences pour réaliser les actes techniques requis, par exemple des prélèvements :

« La réalisation des prélèvements on sait comment ça se passe » ; ou l'enquête épidémiologique :
« Pas de problème, on sait faire. »¹²⁷

Cette confiance tient également à la clarté des et la pertinence des demandes qui émaneront selon eux de la DDPP :

« Au moment des crises c'est très bien qu'on reçoive un retrempage, et c'est ce qui est fait généralement. La DDPP nous dit « on va mettre ça en place, sachez qu'on va faire ça, ça et ça » et le fait qu'on soit guidé par ces plans-là nous aide beaucoup. Après les connaissances reviennent tout de suite. C'est quelque chose qu'on maîtrise. »¹²⁸

La plupart des risques, comme les risques industriels par exemple, reposent sur des échanges binaires entre exploitants et administration, les experts étant rattachés d'un côté ou de l'autre. La gestion du risque épizootique présente cette particularité d'être fondée sur une relation triangulaire avec la DDPP, l'éleveur et le vétérinaire sanitaire. Ce dernier joue un rôle de bras armé de l'administration sur le terrain et un rôle d'expert par sa connaissance des élevages mais également des pathologies du bétail. Cependant, ce rôle est limité par deux éléments, le premier est un manque d'information dont se font écho les vétérinaires (cf

¹²⁵ Entretien n° 3

¹²⁶ Entretien n° 4

¹²⁷ Entretien n° 4

¹²⁸ Entretien n° 3

conclusion - recommandations) et le second une exclusion du processus de décision qui se tient entre DDPP et DGAL. Cette exclusion est constatée par les vétérinaires dans le cadre général de leurs missions sanitaires (cf partie I, 3, a : « On n'a pas notre avis à donner. On n'est que des exécutants. On n'est que ça »¹²⁹).

Face aux différents constats dressés jusqu'à présent sur le PISU, instrument certes accepté mais flou, très vertical et contraignant, excluant de la décision de nombreux acteurs pourtant impliqués, il apparaît pertinent de se demander si sa mise en œuvre pourrait rebattre les cartes du jeu d'acteurs et modifier les relations préexistantes.

5. Comment le PISU peut-il modifier le jeu d'acteurs ?

Le PISU s'insère parfaitement dans les relations préexistantes, notamment celles nouées entre les intervenants du trépied sanitaire. En tant qu'instrument vertical, il conforte la position de domination de l'administration et la soumission des éleveurs à sa volonté, ainsi que le rôle d'exécutant des vétérinaires sanitaires. Le PISU exploite également la relation de confiance et de proximité entre les éleveurs et les vétérinaires sanitaires, afin que la détection de symptômes évocateurs se concrétise le plus rapidement possible par son déclenchement. La volonté de participation active du GTV-IDF et du GRDS correspond elle aussi aux relations normales que ces structures de formation et d'information établissent avec l'administration. Le PISU s'insère également parfaitement dans le dispositif ORSEC. La position de sachant et de directeur des opérations de la DDPP, ainsi que la mise à disposition par la préfecture de tous les moyens nécessaires pour gérer la crise, correspondent tout à fait à la chaîne de commandement simple et claire mise en place dans le dispositif ORSEC. Enfin, le PISU met en lumière la nécessité de communiquer davantage avec certains services de l'État comme l'ONCFS par exemple. Cela apparaît nécessaire pour son bon déroulement mais peut également s'avérer très utile dans le cadre d'un fonctionnement de routine (gestion conjointe de cas de faune sauvage par exemple).

Le PISU semble ainsi utiliser les relations déjà existantes entre les acteurs et ne pas les modifier, mais il convient de garder à l'esprit que l'enquête que nous avons menée l'a été en temps de paix. Posons-nous ainsi la question de ce qui pourrait advenir en temps de crise. Certains éléments issus des entretiens peuvent nous permettre d'aller plus loin, d'autant que l'échantillon d'acteurs que nous avons interrogé peut ne pas être représentatif. Un vétérinaire nous fait part du ressenti qu'ont selon lui les éleveurs face aux décisions de l'administration :

« Ce sentiment [remise en question, incompréhension] est partagé et sera peut-être plus violent avec les éleveurs, par ce qu'ils ont parfois l'impression d'être pris pour des cons. Ils ont toujours été bouc-émissaires de l'histoire. On leur demande toujours plus sans contrepartie souvent. [...] C'est que de la

¹²⁹ Entretien n° 2

contrainte donc à un moment il y a du ressentiment. Il y en a qui comprennent mieux que d'autres, mais il y en a ça les fait chier. »¹³⁰

Le chef du BDSC envisage également un mouvement de contestation des éleveurs pouvant déboucher sur un refus de respect des règles et des problèmes d'ordre public :

« Si vous nous dites que les éleveurs et les animaux ne doivent pas bouger on mettra du CRS. Et là ça ne passera pas, on ne leur dira même pas pourquoi. Si on me dit il y a une phase urgente, tant pis la population ne va pas adhérer, mais on leur expliquera après. [...] Après en termes ordre public, la population agricole a aussi une culture très ancrée. On prévoira toujours qu'on met des forces de l'ordre, l'accueil sera pas toujours très bon. Ça fait partie du truc. »¹³¹

Le monde agricole et en particulier le monde de l'élevage sont en France dans une situation compliquée en raison de prix de vente très peu rémunérateurs et de contraintes réglementaires fortes. Cela entraîne une lassitude et un mécontentement profonds, qui s'expriment parfois de manière forte et violente (manifestations, agressivité envers les agents de contrôle de l'État par exemple). Cela ne nous est pas apparu évident lors de nos entretiens, en raison du choix des éleveurs, sélectionnés en partie pour leur bonne relation avec l'administration et la possibilité de réaliser un entretien dans de bonnes conditions, et en raison de la situation de l'élevage dans le département des Yvelines, légèrement meilleure que la moyenne nationale (labels de qualité, vente à la ferme). Il convient cependant de garder cela à l'esprit, car le PISU pourrait amplifier le sentiment de soumission par rapport à l'État, sentiment qui peut être d'autant plus pénible que les conséquences de l'application du PISU sont dramatiques pour les éleveurs.

La relation de soumission à la volonté de l'administration est également ressentie par les vétérinaires. Deux vétérinaires que nous avons interrogés l'assument parfaitement, considérant que cela fait partie de l'engagement qu'ils ont librement pris et que ce qui leur est demandé a du sens. En revanche, le troisième vétérinaire se montre très critique à l'égard de l'action de l'administration, essentiellement en ce qui concerne la gestion des épizooties d'influenza aviaire. Il convient là aussi d'être conscient de cela, pour tenter de préserver l'adhésion des vétérinaires, essentielle en cas de mise en œuvre du PISU.

Le PISU ne crée pas de relations particulières entre les acteurs. Celles-ci sont déjà établies. Cependant, le contexte exceptionnel et dramatique dans lequel se déroule le PISU, ainsi que l'exacerbation de la relation de domination de l'État et le peu de place laissée à la discussion et à la concertation en situation d'urgence pourraient amener des débordements. Des recommandations peuvent alors être énoncées afin d'anticiper une telle situation.

¹³⁰ Entretien n° 2

¹³¹ Entretien n° 1

Conclusion

Synthèse

La crise, qu'elle soit économique, climatique ou sanitaire, fait partie intégrante de notre univers. Tantôt amplifiée par les médias, tantôt instrumentalisée par le pouvoir politique, tantôt objet de fantasmes pour les citoyens, elle n'en demeure pas moins un risque réel pour nos sociétés modernes. Les effets conjoints de la mondialisation et du changement climatique accroissent aujourd'hui le risque de crise sanitaire associée à l'apparition et à la propagation dans les cheptels d'agents infectieux et en particulier de virus. Ces épizooties peuvent non seulement avoir un impact économique majeur (mortalité directe, chute de production, perte du statut indemne nécessaire aux exportations, perte de marchés), mais également un impact sur la santé publique (risque zoonotique associé à l'influenza aviaire). Face à de tels dangers sanitaires, il convient d'abord de réduire nos vulnérabilités par des mesures de prévention mais aussi de préparer une organisation solide et rodée, afin de répondre efficacement et dans l'urgence à la survenue éventuelle de tels événements. Pour ce faire, la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) a conçu un dispositif de planification spécifique appelé plan national d'intervention sanitaire d'urgence (PNISU). Le PNISU doit ensuite être décliné au niveau local par la Direction Départementale de la Protection des Populations (DDPP) en un plan d'intervention opérationnel appelé plan d'intervention sanitaire d'urgence (PISU). Adapté aux spécificités locales en termes de ressources humaines et matérielles et de structure économique, il est conçu pour mobiliser et coordonner l'action des différents acteurs (publics ou privés) dans une situation de crise sanitaire.

Le travail réalisé pour la DDPP 78 est une mise à jour du PISU. Il a été l'occasion de réaliser une étude sociologique en rencontrant les différents acteurs de la gestion de crise épizootique (éleveurs, vétérinaires sanitaires, GTV-IDF, GRDS, préfecture, ONCFS, SDIS, gendarmerie), afin de comprendre leur niveau d'information et de connaissance, leur perception et leur implication dans la gestion d'une éventuelle crise épizootique. Ces constats ont permis de mieux comprendre les besoins du réseau d'alerte et de gestion de la crise en termes de sensibilisation et de formation.

Le risque épizootique, à l'instar des risques naturels ou technologiques par exemple, est un risque à la probabilité d'apparition extrêmement faible sur un territoire donné. Il fait l'objet d'un instrument de gestion, le PISU, qui implique la participation de nombreux acteurs, dont certains très éloignés des domaines sanitaires et vétérinaires. Ces derniers peuvent ainsi percevoir la prévention et la lutte contre les épizooties comme des problématiques extrêmement techniques et spécifiques du domaine vétérinaire. Un

double écueil se pose alors dans la gestion de ce risque. Le premier est celui du maintien d'un dispositif pertinent et opérationnel dans les temps froids. Le deuxième tient à la difficulté d'assurer une sensibilisation et une conscientisation de cette problématique par l'ensemble des acteurs impliqués et notamment ceux les plus éloignés des domaines sanitaires et vétérinaires. Cette difficulté peut se faire d'autant plus sentir dans les territoires faiblement concernés, notamment en raison de la faible densité des cheptels, comme c'est le cas dans le département des Yvelines.

La problématique de notre étude est ainsi de comprendre comment faire exister un instrument national décliné localement dans un territoire où le risque est extrêmement faible.

Nous nous sommes dans un premier temps interrogés sur la gestion du risque épizootique. Celui-ci, contrairement à la plupart des autres risques identifiés en France (émeutes, terrorisme, événements climatiques) et faisant l'objet de dispositifs spécifiques de prévention et de lutte, n'affecte pas directement la santé ni l'intégrité physique de la population dans son ensemble. Le risque épizootique peut certes être associé à un problème de santé publique (influenza aviaire), mais les trois maladies gérées de manière prioritaire par le PISU, influenza aviaire, fièvre aphteuse et peste porcine, font l'objet d'un plan de lutte essentiellement pour le risque économique qu'elles représentent. Le risque épizootique est ainsi très ciblé et ne concerne directement qu'une portion de la population, en l'occurrence les éleveurs et la filière agro-alimentaire.

Le terme « épizootie » est un terme très technique. Lors de nos entretiens, nous avons observé une différence nette de niveau de connaissance entre experts (vétérinaires) et profanes (autres acteurs). Ces deux types de savoir se développent particulièrement dans les situations d'incertitude (difficulté à cerner le risque épizootique, manque d'informations), chacun cherchant à réduire celle-ci en construisant sa propre définition. La position des éleveurs est particulière. Ils ne sont en effet pas reconnus officiellement comme experts du risque épizootique, mais développent par leur pratique au quotidien et leur expérience des savoirs et une culture. Tous sont ainsi capables d'identifier les principaux symptômes des épizooties auxquelles ils peuvent être confrontés. Malgré les connaissances parcellaires autour du risque épizootique, chacun parvient à l'estimer et un certain nombre d'acteurs se l'approprient, le redéfinissant à leur manière ou le plaçant en second plan par rapport à certaines contraintes de leur activité quotidienne.

Le sentiment chez les acteurs interrogés est cependant celui d'un mode de construction de la gouvernance du risque épizootique opaque et d'un espace de décision totalement fermé, dont même les participants sont inconnus. La conséquence de cela est un questionnement, allant parfois jusqu'à une remise en cause de la gouvernance et des mesures prises par l'État. Éleveurs et vétérinaires, membres avec l'administration du trépied sur lequel repose toute la gouvernance sanitaire en France, expriment pour certains des critiques assez vives envers l'action de l'administration dans certains domaines. Le vétérinaire sanitaire est un maillon essentiel du dispositif de lutte contre les épizooties. Il est à la fois médiateur et intermédiaire entre

administration et éleveurs et porte la double casquette d'intervenant de terrain et de personne exerçant une mission de service public. Les vétérinaires exercent leurs missions de vétérinaires habilités et mandatés avec sens du devoir. La relation qui les lie aux éleveurs est bonne. La distension du maillage sanitaire dans le département des Yvelines est cependant un problème et une pénurie de vétérinaires exerçant en activité rurale est à craindre.

Le risque épizootique est un risque à la probabilité d'apparition extrêmement faible dans le département des Yvelines. Il apparaît très technique et sa gestion par l'État revêt un aspect quelque peu opaque pour les différents acteurs. Ce constat, risque épizootique à probabilité d'apparition faible, domaine très technique et mode de gestion opaque, soulève la question de la manière de gérer un risque dans les temps froids. Cette réflexion nécessite en premier lieu de cerner quels en sont les points cruciaux. Le premier est la prise de conscience des acteurs et en particulier de ceux directement impliqués dans la chaîne d'information aboutissant au déclenchement du dispositif de lutte par la DDPP. Le second est de faire en sorte que cette chaîne d'information soit la plus courte possible et que chacun contacte l'interlocuteur idoine dans les meilleurs délais : éleveur, vétérinaire puis DDPP. Il convient également de s'intéresser aux autres acteurs de la chaîne opérationnelle, intervenant dans un second temps et non rompus à la gestion des problématiques sanitaires animales. Le bilan établi indique que la gestion de la crise épizootique sur le temps long dans le département des Yvelines apparaît présenter certaines garanties quant à la gestion qui sera faite en phase de crise. Tout d'abord, les acteurs ayant le rôle de sentinelles pour la détection d'un éventuel cas suspect (éleveurs et chasseurs pour le risque lié à la peste porcine africaine) apparaissent très sensibilisés à ce risque et connaissent les réflexes à adopter. D'autre part, des instruments mis en œuvre (réseau SAGIR, politique de formation des vétérinaires sanitaires) et de nombreuses activités exercées au jour le jour (gestion de crise du BDSC, interventions d'urgence du SDIS ou de la gendarmerie) permettent de maintenir une compétence et une réactivité qui seront mises à profit en cas de crise épizootique malgré le caractère exceptionnel de celle-ci.

Le PISU est l'instrument construit par le ministère en charge de l'agriculture pour gérer le risque épizootique. Il est alors intéressant de comprendre comment il peut être décliné dans le contexte décrit précédemment afin d'en assurer l'efficacité.

Le PISU doit être replacé dans son contexte général. Il se greffe dans une situation existante et se fait le miroir des relations déjà établies entre tous les acteurs. Les relations entre la DDPP et les autres acteurs se construisent dans une situation de gestion ordinaire et régulière des problèmes sanitaires. La relation entre la DDPP et les éleveurs est celle classique de l'administration envers ses administrés. Celle qui lie la DDPP aux vétérinaires sanitaires est très différente et plus complexe. Ceux-ci sont en effet à la fois des experts, légitimes pour se bâtir leur propre opinion sur les problématiques sanitaires et les solutions à apporter, et des exécutants, se mettant à la disposition de l'administration dans le cadre de leur habilitation sanitaire. Le

PISU, instaurant des mesures qui s'imposent aux éleveurs et faisant intervenir le vétérinaire dans le cadre du mandatement (réalisation de prélèvements, conduite d'une enquête épidémiologique), ne modifie donc pas foncièrement ces relations préexistantes. Une certaine forme de distance est notée par les vétérinaires (manque d'interlocuteurs vétérinaires) et les éleveurs (échanges très rares). Les relations sont cependant qualifiées de bonnes par ces deux acteurs, pour qui elles restent finalement avant tout des relations de soumission hiérarchique.

Les connaissances sur le PISU sont au même titre que celles sur le risque épizootique parcellaires et variables en fonction des acteurs et de leur rapport aux problématiques sanitaires animales. La plupart des acteurs connaissent son existence mais en ignorent l'appellation exacte. La liste des maladies incluses dans le PISU n'est pas précisément connue, y compris des vétérinaires. Les acteurs intervenant en cas de crise épizootique sont relativement bien connus des personnes interrogées, de même que les principales mesures de gestion. La méconnaissance par de nombreux acteurs des missions qui peuvent leur être demandées en cas de sollicitation, à l'exception des vétérinaires, est diversement vécue. Elle est pour certains une source d'inquiétude, comme pour l'ONCFS ou le GRDS. En revanche, les services de l'État (préfecture, gendarmerie, SDIS) ont toute confiance en leur capacité à assumer les missions qui leur seront confiées, en raison de leur culture de la gestion de crise leur permettant d'être armé pour toute situation d'urgence, ou tout au moins de savoir faire preuve d'adaptabilité et de réactivité.

Le PISU a été récemment mis en œuvre afin de gérer les deux épizooties successives d'influenza aviaire dans le Sud-Ouest de la France. De nombreux acteurs que nous avons interrogés se sont montrés très critiques envers les actions menées par l'Etat et en particulier les abattages préventifs. Le jugement exprimé est pour la plupart davantage lié à l'émotion qu'à une analyse rationnelle, ce qui est compréhensible en raison de la nature et de l'ampleur des mesures prises. Chez les éleveurs, l'aspect émotionnel est très prégnant, car la mise en œuvre du PISU signifie pour certains d'entre eux disparition de leur outil de travail, arrêt pur et simple de leur activité et nécessité d'une reconversion. Cette désolidarisation de certains acteurs vis-à-vis de l'État pourrait mener à un rejet du PISU et enrayer le bon fonctionnement du dispositif en cas de crise. Cela ne semble cependant pas être le cas.

À l'instar des relations vécues entre DDPP et acteurs, le PISU est jugé comme un instrument très vertical et semble s'insérer naturellement dans le cadre hiérarchique préexistant bâti entre la DDPP et ses administrés d'une part et les vétérinaires sanitaires d'autre part. Ce rôle de donneur d'ordre donné à la DDPP l'est aussi par la préfecture et le BDSC. Bien que la DDPP soit sous l'autorité du préfet, c'est elle qui est décisionnaire et le préfet suivra le plan d'action qui a été adopté en fournissant un simple appui. Le chef du BDSC valide le PISU en tant qu'instrument vertical contraignant.

Il ressort des entretiens réalisés que la sensation de flou autour du PISU et le caractère vertical et contraignant de cet instrument ne sont pas un frein à l'adhésion et à l'acceptation des éleveurs et des autres acteurs. Bien qu'il ne soit pas considéré comme parfaitement efficace ni comme la meilleure des solutions, le PISU est accepté et jugé indispensable par tous les acteurs. Les éleveurs, bien que marginalisés dans l'élaboration du PISU et malgré leur expérience du quotidien, déclarent se plier à la volonté de L'État. On observe chez certains acteurs, en particulier le GRDS, une volonté de discussion et de participation à l'élaboration de cet instrument.

Le PISU s'appuie très largement sur les vétérinaires sanitaires qui constituent un pilier de l'organisation sanitaire en France. En cas de mise en œuvre du PISU, le rôle du vétérinaire sanitaire est de constituer le premier interlocuteur de l'éleveur si un problème est observé, d'assurer une détection précoce de symptômes évocateurs, de prévenir la DDPP dans les plus brefs délais, et d'assurer différentes missions dans le cadre du mandatement, en raison de leur connaissance du terrain (réalisation de prélèvements, enquête épidémiologique par exemple). Les éleveurs sont conscients de la nécessité de contacter leur vétérinaire dans les plus brefs délais en cas d'observation d'un problème sanitaire, malgré quelques failles liées à des habitudes de travail (éleveuse de volailles appelant en premier lieu sa coopérative par exemple). Les vétérinaires se déclarent quant à eux prêts à assumer toutes les missions pour lesquelles l'administration pourrait les mandater. Ils sont conscients de l'expertise et de la connaissance des élevages très utiles dans la gestion de crise qu'ils peuvent apporter. Ils ont confiance en leurs compétences pour réaliser des actes techniques et en le bon déroulement du PISU dont la DDPP sera le chef d'orchestre.

Le PISU s'insère parfaitement dans les relations préexistantes, notamment celles nouées entre les intervenants du trépied sanitaire. Cependant, en tant qu'instrument vertical et contraignant, il conforte la position de domination de l'administration et la soumission des éleveurs à sa volonté, ainsi que le rôle d'exécutant des vétérinaires sanitaires. Il apparaît ainsi pertinent de se demander si sa mise en œuvre pourrait rebattre les cartes du jeu d'acteurs. Le monde agricole et en particulier le monde de l'élevage sont en France dans une situation compliquée en raison de prix de vente très peu rémunérateurs et de contraintes réglementaires fortes. Cela entraîne une lassitude et un mécontentement profonds que le PISU pourrait amplifier. La non inclusion des vétérinaires dans le processus de décision et leur cantonnement dans un rôle de simple exécutant pourrait entraîner une baisse de motivation de ces derniers. Des recommandations en termes d'information des différents acteurs et en particulier des éleveurs (via les vétérinaires sanitaires et le GRDS) peuvent ainsi être énoncées. L'intégration dans l'espace de décision de l'expérience et des savoirs des experts que sont les vétérinaires sanitaires pourraient également être une piste à investiguer.

Recommandations

La réalisation de nos entretiens nous permet de proposer quelques recommandations en vue d'augmenter l'efficacité du PISU et d'assurer une bonne mise en œuvre.

Des acteurs demandeurs d'information

Un élément fondamental est l'adhésion de tous les acteurs. Nous avons vu que tous considèrent le PISU comme un outil nécessaire à la lutte contre les épizooties. Ils sont cependant tous demandeurs d'information sur le sujet, à des degrés divers et pour différentes raisons. Certains considèrent cette information comme intéressante sans qu'elle soit indispensable (préfecture, gendarmerie, SDIS), tandis que d'autres la jugent nécessaire afin de mieux comprendre leur rôle, de mieux se préparer en cas d'intervention et de lever les inquiétudes quant aux missions qui pourraient leur être demandées (GRDS, ONCFS). L'information peut également permettre de maintenir un niveau de vigilance suffisant, en particulier des sentinelles que sont les éleveurs et les chasseurs. La nécessité d'apporter de l'information semble enfin d'autant plus forte que le PISU constitue un instrument extrêmement vertical et contraignant, beaucoup plus que beaucoup d'autres dispositifs mis en œuvre auprès des éleveurs (citons également les possibilités d'abattage total en cas de découverte d'un cas d'ESB ou dans le cadre de la lutte contre la tuberculose).

La plaquette informative que nous avons réalisée vise à combler ce déficit d'information. Elle est destinée à être envoyée à tous les acteurs, accompagnée des fiches missions précisant l'ensemble des missions qui peuvent leur être demandées. Des points réguliers sur le PISU et la situation du risque épizootique en rance pourraient être abordés en marge des formations organisées par la DDPP pour le maintien de l'habilitation sanitaire ou en marge des réunions prophylaxies organisées avec le GRDS. Les éleveurs peuvent être également sensibilisés par l'intermédiaire du GRDS ou des vétérinaires sanitaires. Le GRDS doit en effet jouer un rôle de pédagogie auprès des éleveurs. Il peut être amené à répondre à des questions posées par les éleveurs sur n'importe quel sujet.

Des vétérinaires sanitaires à impliquer davantage dans le processus décisionnel

Une autre recommandation peut être d'inclure les vétérinaires sanitaires dans les discussions et le processus de décision en cas de crise. Ceux-ci possèdent en effet une expertise en santé animale et en épidémiologie, ainsi qu'une connaissance du terrain qu'il est intéressant de mettre au maximum à profit. D'autre part, cette évolution permettrait d'augmenter l'adhésion des vétérinaires à ce dispositif, alors que certains d'entre eux se considèrent comme de simples exécutants. Cette idée a été évoquée récemment dans un rapport du CGAAER (Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux) et les vétérinaires que nous avons interrogés se sont montrés enclins à une telle participation.

Bibliographie

Abélès M. 2006. Politique de la survie. Paris : Flammarion

Becerra S, Lalanne M, Weisbein J. 2017. Faire face aux risques dans les sociétés contemporaines – Introduction. Editions Octarès

Callon M, Lascoumes P, Barthe Y. 2001. Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique. Paris : Seuil

Claude G. 2004. Marées noires : le risque et l'ordinaire. *Natures Sciences Sociétés*, 2004/2 (Vol. 12), p. 133-134. URL : <https://www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2004-2-page-133.htm>

Claude G. 2008. Les risques collectifs : objet d'une rencontre problématique entre chercheurs et acteurs. *Sociologies pratiques*, 2008/1 (n° 16), p. 81-93. DOI : 10.3917/sopr.016.0081. URL : <https://www.cairn.info/revue-sociologies-pratiques-2008-1-page-81.htm>

Claude G. 2011. Quand l'extraordinaire devient ordinaire. À propos de la crise nucléaire au Japon, *Natures Sciences Sociétés*, 2011/1 (Vol. 19), p. 1-2. URL : <https://www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2011-1-page-1.htm>

Claude G, Laurence R. 2011. Vers une gestion politique des crises sanitaires ? *Les Tribunes de la santé*, 2011/3 (n° 32), p. 55-60. DOI : 10.3917/seve.032.0055. URL : <https://www.cairn.info/revue-les-tribunes-de-la-sante-2011-3-page-55.htm>

Jas N, Jouzel JN. 2015. Ignorance, dans Dictionnaire critique de l'expertise, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 172-180

Roqueplo P. 1992. L'expertise scientifique : consensus ou conflit ? dans *Terre outragée, les experts sont formels !*, Paris, Autrement, coll. Série sciences en société

Salman S, Topçu S. 2015. Expertise profane, dans Dictionnaire critique de l'expertise, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 164-172.

Zwarterook I. 2010. Les risques et pollutions industriels sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la « concertation ». Numéro 2010-07 des Cahiers de la Sécurité Industrielle, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, France (ISSN 2100-3874). DOI : [//www.FonCSI.org/fr/](http://www.FonCSI.org/fr/)

Annexe

Exemple de grille construite pour la conduite des entretiens

Vétérinaires sanitaires

- Infos activités et clientèle :
 - * Structure : nombre d'associés / salariés, répartition rurale / canine, taille clientèle
 - * Date début d'activité
 - * Comment voyez-vous votre métier ? Motivations, freins.
 - * Quelle est la relation avec les éleveurs ? Quelle est la situation globale ?
Economique, sanitaire, ...
 - * Relation avec le GDS, les GTV, l'Ordre des vétérinaires
- Mission de vétérinaire sanitaire habilité :
 - * Depuis quand ? Quelles missions ?
 - * Quel rapport à votre mission de service public ? Motivations, +/- obligatoire, sens du devoir, intérêt stratégique / pécuniaire, activité risquée (responsabilité réglementaire, prophylaxie dans des conditions non sécuritaires, ...). Volonté de continuer ?
 - * Quelles sont vos relations avec la DDPP ? Echanges, reconnaissance, formations, information, ...
 - * Qu'attendriez-vous de plus de la DDPP ?
- Epizootie / crise sanitaire : Quel sentiment cela suscite-t-il chez vous ? (indifférence, peur, sentiment d'un rôle important à jouer, ...) Expérience en la matière
- PISU :
 - * Avez-vous entendu parler du plan d'intervention sanitaire d'urgence ? Par qui ?
 - * Savez-vous quelles maladies il concerne ?
 - * Sources d'information sur le sujet ?
 - * Quelle est votre perception des crises influenza dans le sud-ouest ? Gestion de l'Etat ?
 - * Quelle est selon vous la probabilité de survenue d'une telle crise dans le département des Yvelines ?
- En cas de survenue d'une épizootie dans les Yvelines :
 - * Comment envisagez-vous votre rôle ? Quel pourrait-il être ? Votre rôle est-il clair ?
 - * Etes-vous motivés ? Conscients du rôle majeur que vous pouvez avoir à jouer ?
 - * Vous sentez-vous armés pour détecter précocément des symptômes évocateurs ?
 - * Savez-vous qui appeler en cas de suspicion de maladie à PISU ?
 - * Si l'administration vous sollicite pour participer à la gestion de crise dans le cadre d'un mandatement, accepterez-vous ? Vous sentez-vous prêt et motivé ? Examen clinique, prélèvements, enquête épidémiologique ?
 - * Connaissez-vous les conditions, le cadre d'intervention ? Sont-ils clairs ? Convention, rémunération, indemnités...
 - * Auriez-vous besoin de davantage d'informations ? Formations ? Echanges réguliers avec la DDPP ? Réunion annuelle ?
 - * Quels sont vos attentes et besoins ?