



Institut d'Etudes 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 regroupement des laboratoires départementaux d'analyses, une solution pour le maintien du maillage territorial ?

L'exemple du groupement d'intérêt public Terana

Stage réalisé du 23 avril au 27 juillet 2018 à Terana Puy-de-Dôme

Mémoire sous la direction de Christel BOSC

Francis LAURIAU

Inspecteur-Élève de Santé Publique Vétérinaire

2017/2018



Institut d'Etudes 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 regroupement des laboratoires départementaux d'analyses, une solution pour le maintien du maillage territorial ?

L'exemple du groupement d'intérêt public Terana

Stage réalisé du 23 avril au 27 juillet 2018 à Terana Puy-de-Dôme

Mémoire sous la direction de Christel BOSCH

Francis LAURIAU

Inspecteur-Élève de Santé Publique Vétérinaire

2017/2018

Remerciements

À mon encadrant de stage, Sylvain Naulot, directeur de Terana, pour son accueil au sein de la structure, sa sympathie, pour son intervention auprès des acteurs interrogés et pour le temps passé à échanger, notamment sur le sujet de ce mémoire, malgré un emploi du temps déjà bien chargé. Que ces quelques mots réussissent à traduire toute ma gratitude et mon profond respect.

À David Stopyra, responsable financier de Terana, pour son accueil, sa disponibilité et ses propos au cours de cette étude qui ont su m'apporter bon nombre d'informations pertinentes. Qu'il trouve ici l'expression de mon profond respect.

À Christel Bosc, maître de conférences en science politique à VetAgro Sup, pour ses encouragements, sa disponibilité, ses conseils avisés et constructifs, ses relectures à la fois minutieuses et extrêmement rapides et sa compréhension de la difficulté que j'ai eue à effectuer ce travail. Qu'elle reçoive mes plus sincères remerciements.

À toutes les personnes qui ont accepté d'échanger sur ce sujet, pour leur accueil, la richesse de leurs propos qui ont nourri ce mémoire. En espérant que cet écrit pourra éclairer les interrogations posées sur ce sujet. Sincères remerciements.

À toute les membres du laboratoire de Lempdes pour leur accueil très chaleureux au sein de cette équipe, leur bonne humeur et tous les bons moments passés dans le cadre professionnel ou personnel. Très sincères remerciements.

Sommaire

Remerciements	5
Sommaire	6
Liste des abréviations et acronymes	7
Introduction	9
I – TERANA, un groupement d'intérêt public dédié aux analyses sanitaires et composé de conseils départementaux	20
A) Quelles conditions à la création du GIP Terana ?	20
B) Une création de GIP mouvementée.....	28
C) La gestion de Terana : une co-construction de la part des collectivités territoriales	37
II – TERANA, une solution à un contexte économique concurrentiel ?	43
A) Quels concurrents pour les laboratoires départementaux ?	43
B) Les conséquences de la mutualisation des laboratoires.....	50
C) Quelle intervention de l'État dans le maintien des LDA ?.....	61
III – Les perspectives de ce modèle de regroupement des laboratoires	67
A) Laboratoires-GDS, des relations partenariales en sursis	67
B) Un contexte juridique fragilisé	74
C) Le partenariat public-privé : une perspective d'avenir ?	79
Conclusion.....	85
Schéma-bilan : Le fonctionnement du groupement d'intérêt public Terana.....	88
Références bibliographiques	89
Sources	91
Annexes	96
Annexe 1 : Liste et situation géographique des acteurs interrogés	96
Annexe 2 : Questionnaire semi-directif utilisé	97

Liste des abréviations et acronymes

ADF : Assemblée des départements de France

ADILVA : Association française des directeurs et cadres des laboratoires vétérinaires publics d'analyses

AECLDPA : Association des experts chimistes des laboratoires départementaux et publics d'analyse

AFSCA : Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire

AHVLA : Agence de santé animale et des laboratoires vétérinaires, de l'anglais *Animal Health and Veterinary Laboratories Agency*

Anses : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation de l'environnement et du travail

AOC : Appellation d'origine contrôlée

APROLAB : Association professionnelle des sociétés françaises de contrôle en laboratoire

ARS : Agence régionale de santé

ASLAE : Association des directeurs et des cadres des laboratoires publics agréés pour les analyses des eaux

BVD : Complexe de la diarrhée virale bovine, de l'anglais *Bovine Virale Diarrhea*

CGAAER : Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

CROPSAV : Conseil régional d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale

DDCSPP : Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

DDecPP : Direction départementale en charge de la protection des populations

DDPP : Direction départementale de la protection des populations

DDSV : Direction départementale des services vétérinaires

DGAI : Direction générale de l'alimentation

DVD : Divers droite

ESB : Encéphalopathie spongiforme bovine

ESR : Élus Socialistes et Républicains

FCO : Fièvre catarrhale ovine

FNGDS : Fédération nationale des groupements de défense sanitaire, dorénavant nommée GDS France

FRGDS : Fédération régionale des groupements de défense sanitaire

GD : Organisation de Santé Animale, du néerlandais *Gezondheidsdienst voor Dieren*

GDS : Groupement de défense sanitaire

GIP : Groupement d'intérêt public

GS : Gauche solidaire, composé des membres pro-Gouttebel du Front de gauche

GSM : Gauche socialiste majoritaire, composé des membres pro-Gouttebel du Parti Socialiste

GTV : Groupement technique vétérinaire

IBR : Rhinotrachéite infectieuse bovine, de l'anglais *Infectious Bovine Rhinotracheitis*

LASAT : Laboratoire d'Analyses Sèvres Atlantique

LDA : Laboratoires départementaux d'analyses

LIAL : Laboratoire interprofessionnel d'analyses laitières

LR : Les Républicains, anciennement Union pour la majorité parlementaire

NIMBY : acronyme de « *pas dans mon jardin* », de l'anglais « *not in my back yard* »

NOTRe : Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

PCR : Réaction en chaîne par l'enzyme polymérase, de l'anglais *Polymerase chain reaction*

PRG : Parti radical de gauche

PS : Parti socialiste

SAEML : Société anonyme d'économie mixte locale

SIEG : Service d'intérêt économique général

SNISPV : Syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire

TFUE : Traité de fonctionnement de l'Union Européenne

UD : Union de la droite

UDI : Union des démocrates et indépendants

UMP : Union pour la majorité parlementaire

Introduction

Les premiers laboratoires départementaux ont été créés dans les années 1930 par les directions départementales des services vétérinaires (DDSV) afin notamment de développer le diagnostic des maladies microbiennes et parasitaires animales, les analyses des denrées alimentaires, le suivi des plans de prophylaxie. L'État apporte son concours financier aux départements afin de créer de nouveaux laboratoires et de moderniser les anciens au milieu des années 1950. Auparavant nommés « *laboratoires départementaux des services vétérinaires* », ces laboratoires constituaient un service des DDSV et leurs activités étaient indispensables à l'accomplissement des missions¹. Au début des années 1990, les lois de décentralisation² ont transféré les laboratoires vétérinaires départementaux des directions départementales des services vétérinaires vers les conseils généraux. Cependant, ce transfert a été réalisé sans compétences spécifiques ni ligne budgétaire accordées à ces derniers. L'État n'a alors plus la possibilité d'imposer une régulation nationale du maillage territorial de laboratoires départementaux d'analyse (LDA). De plus, les différentes réformes de décentralisation ont remis en cause la clause générale de compétence³ sur laquelle les conseils généraux s'étaient appuyés pour contribuer à leur financement. La situation s'est dégradée depuis une quinzaine d'années : d'une centaine⁴ de laboratoires départementaux au moment de l'acte I de la décentralisation on est passé à 70⁵ à ce jour en activité.

Par ailleurs, la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a introduit le principe de concurrence et d'ouverture du secteur du contrôle sanitaire aux laboratoires privés. Ce changement est intervenu à la suite de la transposition dans le code de la santé publique de la directive européenne⁶ relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Le positionnement des laboratoires privés a alors bouleversé le contexte économique dans lequel évoluent les laboratoires départementaux qui ne pouvaient pas proposer le même tarif. La perte des marchés relatifs aux prélèvements et analyses du contrôle sanitaire des eaux, qui sont

¹ CONSEIL GENERAL VETERINAIRE. Histoire des services vétérinaires français, Paris, Association amicale du Conseil général vétérinaire, 2006, pp. 238-244.

² La loi de décentralisation du 2 mars 1982 et la loi du 7 janvier 1983 ont posé les bases de la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Le décret du 29 avril 1988 a défini les modalités de transfert aux départements des services ou parties de services des directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt. Les conventions de partition entre l'État et les départements ont été signées de 1990 à 1992 et les laboratoires sont alors passés sous l'autorité administrative et financière des conseils généraux.

³ La réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 avait en partie supprimé la clause de compétence générale pour les départements et régions. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPTAM, du 27 janvier 2014 a annulé la suppression de la clause générale de compétence pour les régions et les départements avant que la loi NOTRE du 7 août 2015 ne vienne entériner sa suppression, seules les communes conservant finalement une telle clause.

⁴ *Ibid.*, p. 11.

⁵ NICOLLET P. Environnement et santé publique vétérinaire : Les missions des laboratoires départementaux. *Bulletin de l'Académie Vétérinaire de France*, 170, 2017, p. 197.

⁶ Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine

lucratifs, a conduit plusieurs départements à fermer leur laboratoire (Loiret, Eure-et-Loir, Lot-et-Garonne, Meuse, Oise, Yonne ...)⁷.

De plus, la baisse des analyses en santé publique vétérinaire confiées par l'État au titre des contrôles officiels – prophylaxies animales, analyses des plans de surveillance et de contrôle – ainsi que la mise en place des agréments par les ministères en charge de la santé, de l'agriculture et de l'environnement sont venus fragiliser financièrement les laboratoires et donc renforcer la dépendance aux élus⁸. L'État délivre des agréments pour répondre à ses analyses et peut décider d'ouvrir plus ou moins à la concurrence certains marchés⁹. Cependant, les coûts d'investissement pour les obtenir ne sont souvent pas rentabilisés par les analyses officielles¹⁰.

Le fonctionnement actuel repose donc sur la seule volonté des départements qui sont actuellement dans une situation financière difficile en raison notamment de l'augmentation des dépenses sociales et d'une baisse des dotations de l'État. L'isolement du financement et cette dépendance à la volonté des collectivités constituent un point de fragilité du dispositif¹¹. Ces contraintes économiques forcent certains départements à s'interroger sur le maintien de leur laboratoire avec parfois la tentation de se recentrer sur les seules activités rentables et d'abandonner les missions de service public assurées par cet outil¹². Les LDA consentent alors de moins en moins au *syndrome du Désert des Tartares* qui consiste à attendre une crise qui ne vient jamais et, d'être surpris lorsqu'elle arrive car l'attention est depuis longtemps retombée. En effet, certains acceptent difficilement de maintenir la compétence en temps de paix (achats de kits pour les essais inter-laboratoires, la gestion de stocks avec une date limite de consommation en l'absence de demande d'analyse, entretien de laboratoire L3, ...) à un coût très élevé¹³. De plus, la restriction stricte des activités des laboratoires départementaux aux seules analyses de service public ou aux secteurs délaissés par les structures privées ne permettrait pas, selon Nicollet, de garantir le maintien de compétences de haute technicité et occasionnerait un transfert de charges conséquent vers les collectivités qui abandonneraient cet investissement¹⁴.

⁷ STOLL S. Les laboratoires départementaux d'analyse en première ligne face aux épidémies animales, *La Gazette des Communes*, le 21 décembre 2015.

⁸ LAPLACE B. Le réseau des laboratoires d'analyses publics territoriaux dans la tourmente des réformes institutionnelles ? L'exemple du LDA 53. Mémoire de Master PAGERS, 2015, p. 94. ; SNISPV. Maintien du réseau de laboratoires publics, juillet 2012.

⁹ A titre d'exemple, selon l'ADF, les analyses officielles du ministère de l'Agriculture représentent un marché d'environ 30 millions d'euros par an et concernent des analyses relevant de la santé animale et de la sécurité sanitaire.

¹⁰ ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE. Groupe de travail sur les laboratoires départementaux d'analyses : Note de positionnement, le 5 juin 2018, p. 5.

¹¹ BERTHE T., BOUR-DESPREZ B., CHOMIENNE J.-P., MARCHAL Y., REY G. & THEVENON LE MORVAN F. De l'organisation à la gouvernance en santé animale et végétale : Évaluation du dispositif sanitaire français. Rapport CGAAER, n°16116, 2017, p. 28.

¹² ADILVA, AECLDPA, ASLAE, SNISPV. Les laboratoires départementaux : acteurs des politiques publiques sanitaires territoriales et nationales. Colloque Premières rencontres nationales des laboratoires publics territoriaux, novembre 2015.

¹³ BERTHE T., BOUR-DESPREZ B. *et al. Op. cit.*, p. 222.

¹⁴ NICOLLET P. *Op. cit.*, p. 201.

L'État a besoin de disposer à tout moment d'un réseau national indépendant de laboratoires dont l'activité répond à des normes techniques et de qualité¹⁵. C'est pourquoi le maintien du maillage territorial de laboratoires départementaux est essentiel pour les autorités afin d'assurer la veille sanitaire et gérer les crises¹⁶ grâce à une grande réactivité. Ils constituent une offre analytique de première intention et une expertise technique de proximité appropriées aux besoins des directions départementales en charge de la protection des populations (DDecPP) et des professionnels dans les domaines de la santé animale, de l'épidémiologie et de la sécurité sanitaire des aliments.

Depuis 2014, l'assainissement sanitaire de l'ESB¹⁷ a permis un allègement très important du nombre de tests de dépistage en abattoirs, ce qui a parfois conduit les acteurs du secteur privé à abandonner le restant d'analyses. De plus, la fermeture du site d'analyses des eaux de l'Institut Pasteur de Lille, jugé insuffisamment rentable, le marché du contrôle sanitaire des eaux de Gironde se retrouvait alors sans maître d'œuvre. Ceci a contraint l'Agence régionale de santé de se tourner en urgence vers les laboratoires départementaux voisins. De ces deux exemples, on tire que la présence pérenne du réseau de laboratoires départementaux a permis de compenser la carence brutale des laboratoires privés dans certaines activités jugées insuffisamment rentables par les laboratoires privés. L'État se serait trouvé désemparé sans le maintien des compétences analytiques des laboratoires publics indépendamment de leurs rentabilités¹⁸. La rentabilité des services publics est une notion bien réelle dans les collectivités où le critère financier occupe une place de plus en plus prenante dans les choix. L'objectif n'est alors pas la rentabilité pure mais l'optimisation de l'investissement et du fonctionnement pour absorber la baisse des dotations¹⁹. La recherche de la performance serait donc l'unique façon d'assurer la pérennité d'un service public onéreux, mais dont les coûts pourraient être absorbés par le développement de la rentabilité des secteurs les plus performants²⁰.

Leurs activités peuvent permettre également aux départements de s'insérer dans les politiques publiques sanitaires de leur propre territoire, notamment pour certaines activités spécifiquement territoriales pouvant être jugées stratégiques pour le maintien d'un maillage local.

Malgré la décentralisation, l'État possède encore quelques marges de manœuvre pour contribuer au renforcement du réseau des LDA comme l'attribution des agréments, la clarification de leur positionnement au niveau des instances nationales²¹ ou la délégation de nouvelles missions²². À la suite des États généraux du sanitaire, l'utilité de ceux-ci a été inscrite

¹⁵ LA SEMAINE VETERINAIRE. Laboratoires départementaux, la tendance au regroupement. N°1690 du 7 octobre 2016, pp. 46-51.

¹⁶ SNISPV. *Op. cit.*

¹⁷ ESB : Encéphalopathie spongiforme bovine

¹⁸ NICOLLET P. *Op. cit.*, p. 199.

¹⁹ CHEMINADE P. Rentabilité des services publics : la fin d'un tabou. *La Gazette des Communes*, le 28 février 2017.

²⁰ OBLET T. & VILLECHAISE-DUPONT A. Les guichetiers de la Poste à l'épreuve du marché : service public et « bureaucratie libérale ». *Cahiers internationaux de sociologie*, 119, 2, 2005, pp. 347-366.

²¹ LAPLACE B. *Op. cit.*, p. 95.

²² NICOLLET P. *Op. cit.* p. 202 : « il pourrait être pertinent que l'État confie l'ensemble des analyses officielles de surveillance aux seuls laboratoires départementaux » ; LA DEPECHE VETERINAIRE. L'Adilva et le SNISPV anticipent les défis de la santé publique vétérinaire dans 10 ans, N°1424 du 3 au 9 mai 2018, pp.10-11. : La mise

dans différents textes législatifs et réglementaires : Ordonnance n°2011-862²³, Loi d'avenir²⁴, Loi NOTRe²⁵, Décret n°2015-1902²⁶. Ces récentes dispositions législatives et réglementaires sont toutefois jugées inopérantes pour inverser l'érosion du réseau des laboratoires départementaux. La suppression de la clause générale de compétence a entraîné pour les départements l'impossibilité de financer les actions sanitaires, qui dans les faits n'a pas été compensée par l'intervention des régions, alors même que celles-ci en ont la compétence. Cette volonté affichée par l'État pour conserver un réseau de LDA devrait, selon le SNISPV²⁷, être traduite en actes concrets comme la renationalisation, la reconnaissance d'un service d'intérêt économique général ou la création d'une agence dotée de ses propres services analytiques²⁸.

Le groupement de laboratoires départementaux est une des options adoptées par les conseils départementaux afin de surmonter leurs difficultés économiques dans un contexte où les réformes territoriales récentes poussent aux fusions et aux mutualisations. Le département du Finistère a été le précurseur en créant un groupement d'intérêt public (GIP) en 2007 avec Brest métropole océane, avant de s'étendre aux départements des Côtes-d'Armor et d'Ille-et-Vilaine²⁹. La coopération entre les laboratoires permet d'augmenter l'offre de prestations analytiques et donc d'avoir un secteur d'activité plus large. De plus, une mutualisation dans les développements de filières analytiques en termes d'achats, de matériels et de compétences permet de faire des économies d'échelle. L'argent public est alors mieux utilisé que si l'activité se limitait au service public³⁰. Les structures bénéficient alors de plus de moyens financiers pour investir. Les subventions accordées aux laboratoires par les conseils départementaux sont alors moins élevées mais demeurent toutefois essentielles³¹. Les groupements actuellement en place sont menés entre les territoires, à l'échelon régional ou interdépartemental. Ils constituent un nouveau modèle économique permettant de maintenir en place cet outil des collectivités territoriales.

La situation des laboratoires d'analyses est différente dans les États voisins membres de l'Union européenne. La santé animale repose sur un réseau de laboratoires publics de diagnostic qui dépendent de l'organisation (administration, agence ou structure professionnelle) en charge de la mise en œuvre de la réglementation et qui sont largement subventionnés : réseau de onze

en place d'un nouveau dispositif de surveillance des phycotoxines dans les coquillages a été négocié par la DGAI et les DDecPP pour s'appuyer sur les laboratoires publics d'analyses.

²³ Ordonnance n°2011-862 du 22 juillet 2011 qui modifie l'article L. 201-10 du Code rural et de la pêche maritime : « *Les départements participent à la veille sanitaire par l'intermédiaire des laboratoires d'analyse départementaux.* »

²⁴ Article 46 et 55 alinéa 8 de la Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

²⁵ Article 95 de la Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)

²⁶ Décret n°2015-1902 du 30 décembre 2015 relatif aux conditions d'exécution des missions de service public dont sont chargés les laboratoires départementaux d'analyses

²⁷ SNISPV : Syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire

²⁸ SNISPV. Evolution du LDT37, 12 mai 2016. La dernière solution citée avait déjà été évoquée lors des travaux préparatoires à la révision générale des politiques publiques en 2008 et lors du rapport n°11091 du CGAAER.

²⁹ STOLL S. *Op. cit.*

³⁰ NICOLLET P. *Op. cit.*, p. 201.

³¹ FRACHET S. Les labos d'analyses en santé humaine et animale basculent dans le privé, *Les Échos*, le 30 juin 2016.

laboratoires publics – en cogestion entre l’État et les régions – coordonnant l’activité de quatre-vingt-cinq laboratoires de terrain en Italie, laboratoires centraux et régionaux intégrés à l’AHVLA³² au Royaume-Uni, laboratoires dépendant de l’AFSCA³³ en Belgique ou sous la tutelle de l’administration des Landers responsables de la mise en œuvre de la politique de santé animale en Allemagne, laboratoires placés au sein de l’organisation privée de santé animale (GD³⁴) aux Pays-Bas³⁵. Quant aux analyses alimentaires et d’eau, les acteurs privés et publics se partagent les marchés comme au Royaume-Uni où le système libéral comprend toutefois une part significative de laboratoires publics.

Même si les missions ne sont pas exactement comparables avec celles de laboratoires français, le financement peut en grande partie être dû à l’intervention financière de l’État. La *National Food Agency*, autorité compétente suédoise concernant les analyses en matière d’aliments et d’eau, est financée à plus de 40 % par l’État. En Italie, les dotations du ministère de la Santé pour le réseau de laboratoires cogérés par l’État et les régions s’élèvent entre 65 et 75 %. De plus, il n’y a pas d’appel d’offres pour les analyses de contrôles officiels. Enfin, le réseau de laboratoires vétérinaires britanniques est presque en totalité financé par l’État³⁶. L’implication financière de pays européens vis-à-vis de leurs laboratoires d’analyses souligne ainsi le désengagement de l’État français sur ce point.

Pourtant, l’importance du réseau de laboratoires départementaux est reconnue pour conserver une organisation sanitaire efficace sur l’ensemble du territoire, et elle reste affichée de la part de l’État dans les textes réglementaires et législatifs se multipliant ces dernières années. En effet, leur nombre, leur répartition à l’échelle départementale ainsi que leur qualité de service en font des outils de proximité et de haute technicité. Les groupements de laboratoires apparaissent comme une des options adoptées pour affronter les difficultés économiques des conseils départementaux, en mutualisant les ressources et développant de nouvelles activités. L’établissement d’un modèle économique et politique des groupements de laboratoires départementaux était donc à étudier pour assurer la pérennité de leurs missions de service public, ainsi que la répartition territoriale de leurs activités.

La mission menée au cours de ce stage au sein de Terana en entreprise avait pour but de faire un état des lieux, dans un contexte de fermetures des LDA, de la situation économique, politique et de gouvernance des groupements de laboratoires d’analyses. En prenant le GIP Terana comme exemple, l’objectif de cette étude était d’appréhender si cette forme d’évolution constituait une solution au maintien du maillage des LDA.

³² AHVLA : Agence de santé animale et des laboratoires vétérinaires, de l’anglais *Animal Health and Veterinary Laboratories Agency*. Cette unique agence d’exécution est chargée de la mise en œuvre de la politique de santé animale et de la gestion des laboratoires vétérinaires.

³³ AFSCA : Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire

³⁴ GD : Organisation de Santé Animale, du néerlandais *Gezondheidsdienst voor Dieren*

³⁵ FEVRIER J., NAU M. L’organisation des services de santé animale dans cinq États membres : l’Allemagne, la Belgique, l’Italie, Les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Rapport CGAER n°10129, janvier 2012, p. 45.

³⁶ MOQUAY V. Laboratoires d’analyses publics, situation en Europe : Résultats préliminaires. Enquête ADILVA, 2011.

La direction de stage a, en outre suggéré différents sujets qui devaient être soulevés pour compléter la problématique :

- l'échelle géographique à laquelle doivent être mis en place les groupements afin de conserver un réseau cohérent ;
- la position du conseil régional par rapport à la Loi NOTRe dans le financement de la politique sanitaire ;
- la nature des relations entre les laboratoires d'analyses publics et privés afin d'assurer le maintien du maillage territorial ;
- la nécessité de réorganiser les activités de Terana pour une meilleure utilisation des moyens financiers.

La lecture de ce mémoire pourra éclairer les points d'ombre ou corriger certaines idées évoquées par les personnes interrogées concernant le fonctionnement actuel de Terana.

Situation d'étude :

Terana :

Les départements du Cantal, de la Loire, de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme ont tous créé un laboratoire départemental d'analyses tous sous la forme de régie : le Laboratoire Départemental d'Analyses et de Recherche du Cantal, le Laboratoire Départemental d'Analyses de la Loire, le Laboratoire Départemental d'Analyses de Haute-Loire et le Laboratoire Vétérinaire et Biologique du Puy de Dôme. Terana est né le 1^{er} janvier 2016 de la coopération de ces différents laboratoires départementaux et d'une décision politique des élus des conseils départementaux, l'engagement de leurs LDA dans une structure publique de proximité pérenne. Le département de la Corrèze et le Groupement technique vétérinaire du Puy-de-Dôme (GTV) étaient initialement présents dans le GIP, et le département de la Creuse a participé à l'étude préalable du regroupement.

Tout en maintenant les quatre sites, les départements ont mis en commun les compétences et les moyens de leurs laboratoires respectifs afin d'exercer leurs missions de service public avec des exigences et des compétences de réactivité et d'impartialité, afin de se développer en s'adaptant aux problématiques émergentes et à la réglementation et de maintenir localement les emplois qualifiés tout en réalisant des économies d'échelle sur les fonctions support. De façon générale, l'objectif est de disposer d'un laboratoire public interdépartemental, compétent, réactif et impartial pour répondre aux politiques publiques départementales dans le domaine de la santé publique et de l'environnement selon un modèle économiquement tenable et pérenne. L'offre analytique de Terana est basée sur les prestations en santé animale, en hygiène alimentaire, en environnement, en hydrologie et en métrologie.

Les départements ont donc créé cet opérateur public unique, sur leur territoire, sans pour autant procéder à un transfert de compétences au profit de la nouvelle structure. La structure juridique du GIP – personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière – permet d'exercer des activités d'intérêt général à but non lucratif et de développer l'activité au-delà du territoire. Cette forme s'est imposée comme la seule adaptée aux objectifs des quatre

collectivités territoriales. Elle ménage également la possibilité de faire adhérer d'autres organismes privés ou publics notamment dans le domaine de la recherche et de la formation.

La situation financière de Terana, présentée dans le tableau ci-dessous (Tableau 1), évolue actuellement vers une diminution constante de la subvention d'équilibre versée par les conseils départementaux. L'augmentation du chiffre d'affaires pour les années 2016 et 2017 est toutefois à corréliser avec les analyses effectuées lors des deux crises FCO³⁷ successives. Il ne faut donc pas attribuer cet effet uniquement à la mutualisation des ressources des quatre laboratoires.

Année	2015	2016	2017	2018 ³⁸
Chiffre d'affaires	7,895 M€	8,197 M€	8,219 M€	/
Recettes	/	9,186 M€	9,621 M€	9,822 M€
Dont subvention	1,325 M€	1,305 M€	1,298 M€	1,165 M€
Déficit	/	14,2 %	13,5 %	11,9 %

Tableau 1 : Chiffres financiers de Terana

Le budget inclut l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses prévues pour l'exercice en distinguant les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. La contribution financière de chacun des départements au budget du groupement s'effectue selon une clé de répartition. Elle est déterminée pour les exercices 2016 à 2018, à partir des contributions au titre des années 2012, 2013 et 2014 soit :

- le département du Cantal : 8,01 %
- le département de la Loire : 33,00 %
- le département de la Haute-Loire : 32,72%
- le département du Puy-de-Dôme : 26,27 %.

Après les trois premiers exercices, la clé de répartition des contributions financières est susceptible d'évoluer sur décision unanime de l'Assemblée générale. A défaut, elle restera à l'identique.

Les départements de Terana :

Le Cantal, la Loire, la Haute-Loire et le Puy-de-Dôme sont quatre départements voisins et tous de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Les deux cartes ci-dessous présentent successivement ces départements sur le territoire français (Figure 1) et au sein d'Auvergne-Rhône-Alpes (Figure 2).

³⁷ FCO : Fièvre catarrhale ovine

³⁸ Budget prévisionnel

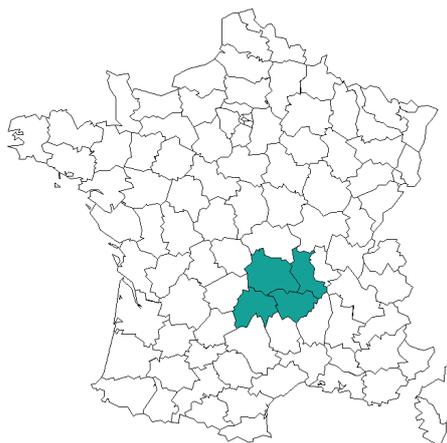


Figure 1 : Situation des départements de Terana en France (D'après Comersis³⁹)

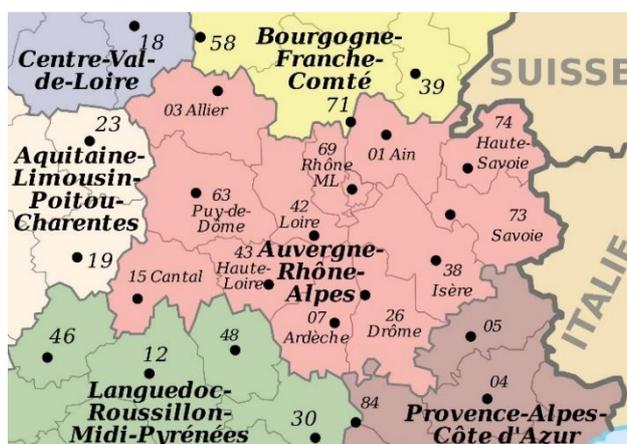


Figure 2 : Situation des départements de Terana en Auvergne-Rhône-Alpes⁴⁰

Sur les plans démographique, économiques et politiques, les quatre départements présentent des différences, comme le montre le tableau ci-dessous (Tableau 2)⁴¹. Les départements du Cantal et de la Haute-Loire sont peu peuplés et constituent une situation particulière à l'échelle régionale, en raison de leur enclavement qui freine l'attractivité et le développement économique. La desserte autoroutière du département est faible voire très faible. L'éloignement et les temps de déplacement qui en découlent, constituent une réelle difficulté en termes de développement économique. A contrario, les départements du Puy-de-Dôme et de la Loire, plus urbains et en reflet de leur démographie, présentent une situation économique plus avantageuse.

³⁹ Source : <https://comersis.com/c-images/FR/France-departements.jpg>

⁴⁰ Source : <https://www.actualitix.com/wp-content/uploads/2017/04/carte-departements-auvergne-rhone-alpes.jpg>

⁴¹ ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE : <http://www.departements.fr/>

	Cantal	Loire	Haute-Loire	Puy-de-Dôme
<i>Superficie (km²)</i>	5726	4781	4977	7970
<i>Population (hab.)</i>	146 219	759 411	227 034	647 501
<i>Budget 2017 (millions d'euros)</i>	207,6	760,5	249,5	668,6
<i>Chef-lieu</i>	Aurillac	Saint-Étienne	Le-Puy-en-Velay	Clermont-Ferrand
<i>Orientation politique 2015-2021 (Président du conseil départemental)</i>	LR ⁴² , DVD ⁴³ , UDI ⁴⁴ Bruno Faure (LR)	LR, DVD, UDI Georges Ziegler (LR)	LR, DVD, UDI Jean-Pierre Marcon (LR)	ESR ⁴⁵ , GSM ⁴⁶ , GS ⁴⁷ , Front de gauche Jean-Yves Gouttebel (PRG ⁴⁸)

Tableau 2 : Situation démographique, économique et politique des Conseils départementaux

Au-delà des activités industrielles notamment dans la Loire et le Puy-de-Dôme, l'agriculture et l'agroalimentaire sont des secteurs majeurs de l'économie de ces départements du Massif Central. L'élevage de bovins sert aussi à la production de lait qui est utilisé en partie dans la fabrication de fromages d'appellation d'origine protégée tels que le Bleu d'Auvergne, le Cantal, la Fourme d'Ambert, le Salers et le Saint-Nectaire. Un cheptel allaitant est également présent sur l'ensemble des quatre départements. La viticulture dans la Loire est notamment représentée par trois vignobles classés AOC⁴⁹ (Côte-Roannaise, Côtes-du-Forez et Côtes-du-Rhône). Dans le Cantal, l'exploitation forestière offre une industrie du bois active. La culture de céréales constitue la deuxième activité agricole de la Haute-Loire, ainsi que la culture de la lentille, spécialité du département ayant obtenu une appellation d'origine contrôlée. L'agroalimentaire constitue une activité importante du Puy-de-Dôme notamment dans le domaine des céréales avec Limagrain et des eaux minérales. La diversité de ces activités est soulignée par l'implantation d'un site de l'Institut national de la recherche agronomique. Le tableau ci-dessous (Tableau 3) présente les chiffres clés de la situation agricole de ces quatre départements.

⁴² LR : Les Républicains, anciennement UMP (Union pour la majorité parlementaire)

⁴³ DVD : Divers droite

⁴⁴ UDI : Union des démocrates et indépendants

⁴⁵ ESR : Élus Socialistes et Républicains

⁴⁶ GSM : Gauche socialiste majoritaire, composé des membres pro-Gouttebel du Parti Socialiste

⁴⁷ GS : Gauche solidaire, composé des membres pro-Gouttebel du Front de gauche

⁴⁸ PRG : Parti radical de gauche

⁴⁹ AOC : Appellation d'origine contrôlée

	Cantal	Loire	Haute-Loire	Puy-de-Dôme
<i>Bovins de moins d'un an (milliers)</i>	149,5	91,9	60,9	98,9
<i>Total bovins (milliers)</i>	491,5	316,3	228,2	356,4
<i>SAU (milliers d'ha)</i>	361,6	266,7	238,1	409,2
<i>Nombre d'exploitations</i>	5 660	5 701	5 114	7 377

Tableau 3 : Données Agreste Auvergne-Rhône-Alpes – Mémento 2017

Cette région géographique est structurée par plusieurs réseaux hydrographiques. Les rivières du Cantal sont principalement situées dans les bassins de la Garonne et de la Dordogne et un peu dans celui de la Loire. Le réseau hydrographique du département de la Loire est structuré par le fleuve du même nom. Son bassin versant s'étend sur plus de 80 % du territoire du département, tandis que le reste du département est drainé par le Rhône. Les cours d'eau de Haute-Loire sont répartis entre les bassins de la Loire par l'Allier (partie occidentale du département) et de la Loire (partie orientale). Enfin, le système hydrographique du Puy-de-Dôme est tributaire du bassin versant de la Loire par l'Allier et de celui de la Garonne par la Dordogne qui prend sa source dans le département.

Courant 2018, un plan national d'éradication du BVD⁵⁰ devrait vraisemblablement être lancé. Il s'appuiera sur un arrêté ministériel qui est en attente de parution. Le plan rendra obligatoire, pour l'ensemble des cheptels français, le dépistage et l'élimination des bovins nouveau-nés infectés, puis la surveillance de circulation du virus. Ce plan amènera donc un nombre conséquent d'analyses aux laboratoires d'analyses vétérinaires. La mise en place de ce plan devrait être étagée entre 2018 et 2020 selon les groupements de défense sanitaire (GDS). Le nombre de naissances sur les quatre départements de Terana est estimé à 610 000 par an.

Méthodologie :

Pour mener cette étude, nous avons collecté différents types de données. Une enquête auprès des directeurs de groupements de laboratoires français a tout d'abord été réalisée à travers un questionnaire informatique permettant d'avoir un retour sur leur structure. Le taux de réponse obtenu était de 18 % (4/22). En partenariat avec la direction de Terana, les acteurs et partenaires associés au contexte de notre étude, dans les quatre départements, ont été identifiés afin de recueillir leurs points de vue : cadres de Terana, cadres des conseils départementaux, responsables de GDS, représentants des vétérinaires, agents des services déconcentrés l'État, cadres de laboratoires privés. Une liste exhaustive des acteurs interrogés est présentée en annexe (Annexe 1). Nous sommes allés les rencontrer dans la majorité des cas. Dans le cas contraire, nous sommes entretenus avec eux par téléphone. Nous avons pu les interroger sur la base d'un questionnaire semi-directif que nous avons élaboré (Annexe 2). Cette méthode permet de laisser les interrogés s'exprimer sur des sujets qui les concernent. L'utilisation d'un

⁵⁰ BVD : complexe de la diarrhée virale bovine, de l'anglais *Bovine Virale Diarrhea*

questionnaire permet de veiller à ce que l'ensemble des thèmes soient abordés afin de disposer d'informations communes pour tous les enquêtés. Les vingt-deux entretiens ont été (à une exception près) enregistrés, puis retranscrits.

Terana n'est pas impliqué dans des analyses en santé végétale, son implication en santé animale a été majoritairement explorée. Les volets hygiène alimentaire et hydrologie ont également fait l'objet de peu d'investigations. En effet, les acteurs interrogés représentent les différentes parties du secteur sanitaire en santé animale.

Les laboratoires départementaux d'analyses constituent un sujet qui est peu traité dans la littérature. En tant que futur fonctionnaire d'État, ce stage a permis de découvrir le fonctionnement d'un laboratoire départemental, les relations existantes avec les différents partenaires du sanitaire et les collectivités territoriales.

Les acteurs interrogés étaient majoritairement tournés vers la santé animale. Leurs points de vue ne représentent donc qu'une vision partielle des réponses possibles par rapport à l'ensemble des activités de Terana et des laboratoires départementaux d'analyses. De plus, certaines questions sur le fonctionnement du GIP Terana ont amené parfois des réponses vagues du fait de la méconnaissance du sujet, ou un certain détachement.

Dans un premier temps, nous allons présenter les motivations qui ont amené à la création du GIP Terana en retraçant l'historique de sa création et comment cette structure reste un outil des politiques publiques sanitaires des collectivités territoriales.

Dans un second temps, en analysant le contexte économique actuel de forte concurrence entre les laboratoires publics et privés, et de mutualisation des ressources des groupements, nous essaierons de réfléchir à la place de l'État s'il veut conforter le maillage des laboratoires dans ce paysage en cours de changements.

En dernier lieu, nous étudierons les menaces et opportunités que peuvent présenter ce modèle de groupements de laboratoires, en développant le contexte juridique fragilisé des LDA, mais aussi les relations que peut avoir Terana avec les GDS et les laboratoires privés.

I – TERANA, un groupement d'intérêt public dédié aux analyses sanitaires et composé de conseils départementaux

Dans ce contexte de difficultés économiques des conseils départementaux, le groupement de laboratoires est une option qui se multiplie sur le territoire français. La diminution du nombre de laboratoires départementaux au cours de ces trente dernières années force à réagir. C'est pourquoi les conseils départementaux du Cantal, de la Loire, de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme ont décidé de mutualiser leurs LDA. Cet interventionnisme public local fait appel à une forme d'externalisation de la gestion de ce service public, sous la forme d'un groupement d'intérêt public.

Cette externalisation reste sous le contrôle direct des collectivités territoriales de rattachement. Terana est donc un établissement public chargé de la gestion de ce service public, doté d'une personnalité juridique distincte de celles des conseils départementaux.

Dans cette première partie, nous allons nous attacher à exposer les conditions qui ont poussé les conseils départementaux à créer le groupement d'intérêt public Terana afin de mutualiser leurs outils que sont les LDA.

A) Quelles conditions à la création du GIP Terana ?

Dans cette partie, nous reviendrons sur les conditions politiques qui ont permis la création du groupement et ont poussé les conseils départementaux à mutualiser leur laboratoire départemental d'analyse.

1. Une opportunité à saisir ...

Depuis 2011, des échanges plus ou moins informels sur la réflexion de mutualisation/regroupement des laboratoires avaient eu lieu : projet de développement au-delà des activités historiques, sujet opérationnel des achats de consommables, rapprochement de trois laboratoires. Ces discussions se sont faites avec un nombre et une identité des parties qui variaient selon les sujets. Les directions et gouvernances des LDA 19, LDA 23 et LDA 63 ont commencé à discuter de rapprochements des laboratoires. Ces échanges ont créé une opportunité pour les LDA 15, LDA 42 et LDA 43 de se rallier à ce projet, compte-tenu des liens de proximité et de travail en commun sur le marché des analyses d'eau notamment⁵¹. Le contexte de rapprochement de LDA dans d'autres régions⁵² a appuyé le besoin de cette réflexion.

⁵¹ KPMG. Audit stratégique de plusieurs laboratoires départementaux d'analyses et mission d'accompagnement à la mise en place de la solution retenue, avril 2014, p. 6.

⁵² LA SEMAINE VETERINAIRE. Laboratoires départementaux, la tendance au regroupement. N°1690 du 7 octobre 2016, pp. 46-51 & Entretien n°18 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Haute-Loire

Le regroupement est donc décrit comme une opportunité à saisir par les cadres des différents sites de Terana. La sollicitation à la création du groupement n'est pas forcément venue des conseils départementaux, même si les laboratoires demeurent leur outil en matière de politique sanitaire qu'ils financent en termes de personnels et de subventions.

« Je me suis dit que, même si je n'avais pas cette demande-là, elle finirait bien par arriver un jour donc autant l'anticiper plutôt que de la subir le jour où ça arrive. Contrairement à d'autres départements, c'est moi qui les ai sollicités en disant : « Il y a quelque chose qui se fait, ça serait dommage de ne pas rentrer là-dedans ». »⁵³

La volonté de créer un groupement est partie des directeurs de laboratoires en raison de leur connaissance de la situation économique française des laboratoires départementaux. Même si la situation financière des laboratoires n'impliquait pas selon les dires des directeurs, de changements urgents⁵⁴ en raison de la bonne tenue de leur laboratoire, elle impliquait *a minima* l'acceptation de leur situation financière par leur conseil départemental respectif. Cette proposition de mutualisation a ainsi recueilli le soutien des élus – soutien notamment annoncé par le président du conseil départemental du Puy-de-Dôme dans un article de La Montagne – sur la volonté de maintenir un outil public potentiellement amené à disparaître⁵⁵.

« On l'a perçu comme un projet, une perspective de développement et aussi une issue ou une solution, considérant que si on restait isolé, nous pouvions tenir encore quelques temps avec la taille qui est la nôtre, mais les perspectives qui s'offraient à nous étaient particulièrement limitées. »⁵⁶

En situation d'équilibre ou de déficit financier, entrer dans le processus de mutualisation permettait d'améliorer les perspectives d'avenir pour les départements en vue de la conservation de leur outil. De plus, les départements, qui étaient toutefois dirigés par des majorités politiques différentes⁵⁷, n'ont pas montré de querelles partisans sur le sujet.

Cette motivation de la part des directeurs dans le regroupement des laboratoires peut laisser penser une certaine volonté de s'émanciper du cadre de fonctionnement propre à leurs départements respectifs de rattachement⁵⁸. Cette opportunité peut en fait être interprétée de différentes façons : comme un choix imposé afin de ne pas se retrouver isolé, une occasion de s'émanciper, de se différencier ou de changer de taille.

⁵³ Entretien n°14 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Loire

⁵⁴ Entretien n°13 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Cantal ; Entretien n°14 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Loire ; Entretien n°18 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Haute-Loire

⁵⁵ STOLL S. *Op. cit.* : « Nous connaissons l'expérience d'un département voisin, l'Allier, qui n'a plus de laboratoire public, explique Jean-Yves Gouttebel. [...] Nous souhaitons maintenir la neutralité d'un service public qui, si on ne faisait rien, aurait été amené à disparaître. »

⁵⁶ Entretien n°12 – Un cadre du conseil départemental du Cantal

⁵⁷ A la date d'écriture de cet article, la majorité politique était de droite pour les conseils départementaux du Cantal, de la Corrèze, de la Creuse, de la Loire, de la Haute-Loire, et de gauche pour le conseil départemental du Puy-de-Dôme.

⁵⁸ Entretien n°3 – Un cadre du conseil départemental de la Loire

« Terana, c'est l'occasion d'améliorer les finances et qu'à terme pour le département, ça leur coûte moins cher. Eux, ça leur assure qu'on allait dans ce sens-là et qu'on réfléchissait à améliorer l'aspect économique. »⁵⁹

Ce verbatim laisse penser que la mutualisation des laboratoires initiée par les directeurs était un moyen de prouver aux conseils départementaux les efforts fournis pour améliorer leur situation économique. De plus, cette volonté de changement du modèle des LDA serait faite d'initiatives individuelles – à l'échelle des laboratoires – multiples. Cependant, le ministère de l'Agriculture a sollicité les LDA en ce sens via l'ADILVA⁶⁰ et l'Assemblée des départements de France (ADF).

« Ce qui s'est passé, c'est qu'on est actuellement dans un contexte général français de regroupement des laboratoires. A tel point, qu'il y a de ça deux ou trois ans, le Ministère a dit : « OK. C'est vrai qu'on vous embête sur le maillage. C'est vrai qu'on vous embête par rapport aux privés sur les choses de mise en concurrence. Mais, en gros, on vous embêtera un petit peu moins si vous vous regroupez, tous. » L'idée c'était ça. »⁶¹

La politique de régulation nationale du maillage territorial des LDA incite alors à se demander si l'État s'est emparé de la création des premiers groupements pour laisser ensuite prospérer la formule de façon à sécuriser cet outil (approche par le bas). Cette logique décentralisée laisse supposer que ces regroupements sont plus erratiques, soumis à la bonne volonté des acteurs locaux, et pas forcément homogènes sur l'ensemble du territoire. En revanche, si l'initiative de regroupement des laboratoires procédait plutôt d'une volonté étatique de régulation du secteur (approche par le haut), ce phénomène risque d'être homogène et de refléter la stratégie de maillage de l'État. La chronologie des événements serait nécessaire pour déterminer quel type de logique se présente dans ce cas. On peut toutefois penser que la mise en œuvre de l'action publique s'est faite selon une approche *bottom-up* du fait du caractère décentralisé de ces outils.

Pour les prescripteurs d'analyses⁶², le regroupement des laboratoires n'a pas été vécu comme un réel changement dans leurs activités au quotidien car l'offre proposée par Terana convenait toujours à leurs besoins. Tous s'accordent à dire que le regroupement permet d'élargir l'offre de Terana, et d'optimiser les coûts. En effet, même si les conseils départementaux subventionnent les laboratoires, ce modèle n'est pas viable pour assurer leur pérennité. Le regroupement apparaît donc comme une solution utile pour améliorer la rentabilité des laboratoires⁶³.

Initié par les directeurs des laboratoires, le regroupement a permis de montrer aux conseils départementaux leur engagement pour améliorer les finances et pérenniser les structures. Cette réflexion est apparue comme une opportunité pour certains directeurs, mais également pour les

⁵⁹ Entretien n°14 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Loire

⁶⁰ ADILVA : Association française des directeurs et cadres des laboratoires vétérinaires publics d'analyses

⁶¹ Entretien n°18 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Haute Loire

⁶² Entretien n°6 – Un représentant de la profession vétérinaire de la Loire ; Entretien n°15 – Un représentant de la profession vétérinaire de Haute-Loire ; Entretien n°16 – Un cadre des services déconcentrés de Haute-Loire

⁶³ Entretien n°5 – Un cadre des services déconcentrés de la Loire ; Entretien n°21 – Un responsable du GDS du Puy-de-Dôme

conseils départementaux, qui ont vu dans ce regroupement, une solution pour améliorer les perspectives.

2. ... Pour conserver son laboratoire de proximité

Le principe de proximité est un facteur important pour l'ensemble des personnes interrogées. Il contribue à la légitimation de la territorialisation de l'action publique qui porterait « *attention à la particularité* »⁶⁴. La proximité peut être d'ordre physique, sociale ou temporelle et dépend des perceptions sociales de la distance.

Lors de la création de Terana, la conservation d'un site par département membre était une des volontés affichées jusque dans la convention constitutive du groupement. Cet aspect a permis de conserver une certaine proximité entre les laboratoires et leurs usagers, malgré le changement d'identité. La réactivité de réponse des demandes d'analyses est un des points majeurs de l'intérêt porté à la proximité dans un contexte de multiplication des échanges commerciaux favorisant la propagation des pathogènes. Le besoin de proximité géographique peut se traduire par la périssabilité des échantillons transportés, ce qui coûte à transporter et renforce cette volonté de proximité géographique⁶⁵. En raison de l'allongement des temps de déplacements liés à la situation géographique du Massif central, la proximité physique entre les personnes doit s'interpréter en temps de trajet plus qu'en distance.

*« C'est la montagne ! La notion de proximité est toute relative. Terana 63, ce qui les rend proche, c'est la navette. C'est même pas une question de distance, là où on est, on est à distance de tout ! [...] C'est une histoire de service. »*⁶⁶

Pour pallier cet écueil, les navettes, organisées par les laboratoires dans la Loire et le Puy-de-Dôme ou bien par le GDS et la DDCSPP⁶⁷ dans le Cantal, permettent de rapprocher les usagers de Terana en allant recueillir les échantillons. En ce sens, le département du Cantal pâtit d'un certain isolement géographique – d'après leurs dires⁶⁸ – en raison de son réseau autoroutier peu développé. L'importance des voies de communication permettant de relier les villes a été ainsi soulignée.

*« Mais ce n'est pas trop la distance en France, c'est les liaisons. Il vaut mieux avoir un labo à Paris et un labo à Lyon, qu'un labo à Moulins et un labo à Lyon. On met moins de temps à faire Paris-Lyon que de faire Lyon-Moulins. Physiquement on est beaucoup plus proche, mais par la route c'est la punition, par le train c'est la galère. »*⁶⁹

⁶⁴ ROSANVALLON P. La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité, Paris, Seuil, 2008.

⁶⁵ GALLAUD D., MARTIN M., REBOUD S. & TANGUY C. Proximités organisationnelle et géographique dans les relations de coopération : une application aux secteurs agroalimentaires, *Géographie, économie, société* 2012/3 (Vol. 14), p. 261-285.

⁶⁶ Entretien n°2 – Un représentant de la profession vétérinaire du Puy-de-Dôme

⁶⁷ DDCSPP : Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

⁶⁸ Entretien n°12 – Un cadre du conseil départemental du Cantal ; Entretien n°13 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Cantal

⁶⁹ Entretien n°19 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de l'Allier

Un point positif des différents sites de Terana est leur positionnement central au sein de leur département, ce qui les place au barycentre départemental⁷⁰ en termes de temps de route.

« Et si vous regardez, les laboratoires départementaux sont plutôt dans les capitales départementales. Est-ce qu'en Saône-et-Loire, l'emplacement de Mâcon est le bon endroit ? En Saône-et-Loire, si vous êtes dans le nord du département ... Il fait quoi l'éleveur ? Il envoie dans un autre département. »⁷¹

Le choix historique de positionner les LDA dans les chefs-lieux départementaux – à l'exception de Montbrison dans la Loire – a produit une certaine inégalité des services proposés par les LDA, qui poussaient les usagers à se tourner vers la concurrence située sur les territoires voisins. Ce point n'est toutefois pas souligné dans le cadre des différents sites de Terana pour lesquels le problème ne s'est pas posé en raison de leurs positionnements aux barycentres départementaux.

Le contexte socio-économique local est apparu important pour les interrogés. En effet, la proximité d'ordre social permet de conserver des relations privilégiées entre acteurs locaux⁷². Ces relations peuvent se caractériser par la connaissance des acteurs, la confiance, le soutien d'ordre technique ou bien la volonté de travailler ensemble. D'un point de vue théorique, la proximité semble désigner des phénomènes sociaux plutôt traditionnels et qui permettent d'appréhender diverses interactions sociales (relations professionnelles, mobilisation lors de manifestations) mais aussi des dynamiques de pouvoir (collusion, clientélisme, etc.)⁷³.

Au sein des acteurs de la nouvelle gouvernance sanitaire, le laboratoire s'est positionné en tant que « facilitateur des relations »⁷⁴ entre les acteurs, en termes de déplacements, de prêts de locaux ou de communication en temps réel des résultats afin de commencer à prévoir la mise en œuvre des mesures correctives, comme le montre le verbatim suivant :

« Surtout, on a une relation vraiment très bonne et privilégiée avec les opérateurs du Puy. Ce qui fait qu'ils peuvent nous informer quand ça commence à pousser. Le résultat n'est pas officiel, c'est pas terminé mais au moins, on voit arriver le truc. [...] L'année dernière, on avait un plan de surveillance sur les fromages, on savait très bien que si la Listeria commençait à pousser, même avant d'avoir les résultats, [on pouvait se préparer]. Ça, ça n'a pas de prix. »⁷⁵

Au-delà de la proximité géographique, c'est la qualité des relations et le service rendu au public qui peut caractériser la proximité entre Terana et ses usagers.

⁷⁰ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire ; Entretien n°20 – Un représentant de la profession vétérinaire du Cantal ; Entretien n°22 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

⁷¹ Entretien n°19 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de l'Allier

⁷² Entretien n°15 – Un représentant de la profession vétérinaire de la Haute-Loire

⁷³ LEFEBVRE R. « Proximité », COLE A., GUIGNER S. & PASQUIER R. (dir.), Dictionnaire des politiques territoriales, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 405-411.

⁷⁴ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

⁷⁵ Entretien n°16 – Un cadre des services déconcentrés de la Haute-Loire

Cependant, le regroupement a pu inquiéter sur la perte de proximité. En effet, les GDS sont des partenaires historiques des LDA. Du fait de la faible démographie, les GDS du Cantal et de la Haute-Loire ont montré une volonté de conserver leur économie liée aux activités agricoles, *a fortiori* les emplois, sur leur territoire. Ce point peut s'illustrer par le sujet suivant. Le GDS a annoncé prendre les devants concernant le plan d'éradication de la BVD et ainsi être un des pionniers en la matière. Il a également décidé de se tourner vers le LIAL⁷⁶, situé à Aurillac. Les arguments avancés de ce choix au détriment de son partenaire historique sont multiples dont le prix, et l'éventuelle délocalisation des analyses sur le site de Montbrison de Terana.

« Cela dit, par expérience, les regroupements que l'on a vécus dans d'autres organismes montrent que, à terme quand il y a regroupement, l'activité finit toujours par échapper à la petite préfecture pour aller vers la capitale régionale. Personnellement, je vois ça d'un mauvais œil. Il y a un peu d'appréhension. C'est plutôt qu'il faut se mettre dans le contexte du département, essentiellement rural où l'économie est basée essentiellement sur l'agriculture. Il n'y a que 145 000 habitants donc peu de tissu économique. Les activités que l'on a, il faut s'attacher à les garder et non pas à les éloigner. [...] [Le LIAL] présentait deux avantages : un tarif plus intéressant et un travail d'analyses fait sur le site d'Aurillac. Par opposition à Terana qui nous proposait un tarif plus cher et on savait que les analyses se feraient dans un autre département, la Loire je crois. Ça a été un handicap pour Terana le fait que l'activité ne soit pas locale. »⁷⁷

Dans ce discours, la distance est synonyme d'inefficacité, tandis que la proximité est parfaitement ajustée au libéralisme ambiant et colle aux valeurs d'adaptabilité, de flexibilité et d'efficacité⁷⁸. Cependant, nous ne pouvons pas savoir à quel point la différence de prix⁷⁹ a pesé dans le choix du laboratoire, même si selon un cadre du conseil départemental du Cantal, le GDS serait prêt à délocaliser ses analyses si leur prix est moins élevé⁸⁰. Pour autant, une raison du rejet de l'éventuelle délocalisation des analyses dans la Loire pourrait être la perte de temps pour l'obtention des résultats d'analyses, et par conséquent la perte de réactivité. Enfin, pour ce responsable du GDS de Haute-Loire, le regroupement des laboratoires signifie que les décisions ne seront plus prises localement. Cette perte de proximité éventuelle présente un désavantage :

« Mais le fait de perdre ce lien privilégié, ce pouvoir de négociation local qui nous inquiète un peu. On pense que sur le plan financier, on a tout à y perdre. »⁸¹

Les relations avec la direction de Terana seraient selon ses dires, plus éloignées. Le GDS de Haute-Loire perdrait alors son pouvoir de négociation local au profit d'une uniformisation des

⁷⁶ LIAL : Laboratoire interprofessionnel d'analyses laitières

⁷⁷ Entretien n°10 – Un responsable du GDS du Cantal

⁷⁸ LEFEBVRE R. *Op. cit.*

⁷⁹ Le LIAL proposait une analyse antigénémique individuelle à 2,99 €, contre 5,20 € pour une analyse par PCR chez Terana. Le prix actuel du marché est estimé à 3,90 €.

⁸⁰ Entretien n°12 – Un cadre du conseil départemental du Cantal : « Sauf qu'aujourd'hui, on a en face de nous un GDS, qui si un laboratoire de l'Aisne fait 10 centimes de moins l'analyse, préfère envoyer faire l'analyse dans l'Aisne plutôt que de les faire dans le Cantal. Donc c'est compliqué. »

⁸¹ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

tarifs sur l'ensemble des territoires couverts par Terana. D'après Bosc, « *l'échange (politique) produit autre chose que les flux compensateurs de ressources, il engendre de la confiance, une mutuelle reconnaissance, des normes communes (règles, routines, procédures de conduite, solidarité des gains permanents à partager; même mode d'évaluation temporelle)* »⁸². Cet éloignement entre les deux parties est alors venu accentuer la méfiance des GDS à l'égard du regroupement.

De manière moins marquée, les vétérinaires et les DDecPP ont exprimé des inquiétudes au regroupement des laboratoires qui se sont dissipées : perte du service de proximité, de réactivité⁸³, de connaissance des acteurs. Ils n'ont également pas noté de changements notables lors du regroupement car la qualité de service était restée identique.

Conserver un laboratoire dans chaque département membre de Terana a permis de garder cette notion historique de laboratoire de proximité. Les usagers des laboratoires ont donc estimé que la proximité géographique était importante sur plusieurs plans. Tout d'abord, elle permettait de conserver une réactivité importante dans les délais de réponse des analyses. De plus, elle favorise les bonnes relations et négociations avec les interlocuteurs de Terana. Enfin, d'un point de vue socio-économique, elle permettrait de garder les activités économiques sur les territoires des usagers dans un contexte parfois avivé de compétition interterritoriale. Les relations « *d'associés-rivaux* » décrites par Mabileau⁸⁴ sont notamment présentes entre les collectivités territoriales luttant pour préserver activités et attractivité. Ainsi, il y a donc un enjeu fonctionnel au sein de Terana à maintenir des antennes de laboratoires dans chaque département, mais également un enjeu identitaire et symbolique en tant que gage de vitalité économique et de relations privilégiées entre le monde sanitaire et le monde agricole.

3. *Le GIP, une forme juridique en faveur des conseils départementaux ?*

L'objectif du regroupement était de créer une structure publique ou à dominante publique, en maintenant les emplois publics locaux qualifiés et le service de proximité, tout en participant au développement de l'activité économique locale.

Afin de choisir la forme juridique satisfaisant au mieux les exigences, une étude a été menée par un cabinet d'audit et de conseil. A l'issue de cette étude, plusieurs choix⁸⁵ s'offraient aux élus des conseils départementaux. Ces choix dépendaient du niveau d'intégration de la structure à créer : plus la mutualisation était forte, plus l'indépendance aux conseils départementaux l'était également.

Le choix s'est porté sur le groupement d'intérêt public. Ainsi, les départements conservent la qualité d'autorité organisatrice du service. De plus, cette structure juridique permet d'associer

⁸² Citation tirée de : VION A., GAUDIN J.-P. (dir.), *La négociation des politiques contractuelles*, *Politix*, 9, (36), 1996, p. 205.

⁸³ Entretien n°20 – Un représentant de la profession vétérinaire du Cantal

⁸⁴ MABILEAU A. *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991.

⁸⁵ Vision minimaliste du partenariat : Travaux en commun, association, entente interdépartementale. Vision volontariste du partenariat : GIP, Syndicat mixte, structure hybride Société d'économie mixte / Société publique locale

également des personnes de droit privé et possède des atouts pour intervenir sur le marché concurrentiel. En contrepartie, les collectivités territoriales ne pouvaient bénéficier d'une prestation « *in house*⁸⁶ » (ou prestation intégrée) étant donné que le GIP Terana ne leur consacrait pas l'essentiel de son activité.

En effet, le GIP a repris l'activité économique de ses laboratoires en dehors d'un transfert de compétences, nécessitant une contractualisation. Lorsqu'il agit pour satisfaire les besoins de ses propres membres – les conseils départementaux –, les règles de la commande publique doivent donc s'appliquer. A la différence du GIP, le syndicat mixte – option de forme juridique non choisie – transfère également la compétence. Les départements ne sont alors plus les responsables de la mission, comme l'illustre le verbatim suivant :

« Un autre élément hyper important pour les départements, un GIP transfère la mission (par exemple veille sanitaire), le département reste l'entité organisatrice de la mission (responsable de la mission) et il transfère la réalisation au GIP. Alors qu'un syndicat mixte, il transfère la compétence, donc d'un côté ce n'est plus le département qui gère. Ça, c'est hyper sensible pour les politiques parce que, quelque part, après le syndicat mixte devient quelque peu indépendant. Là, les élus n'ont même pas laissé le choix, et il y a eu beaucoup de dérives dans les syndicats mixtes. Ce sont les organes du syndicat mixte qui décident tout et qui disent à la collectivité à la fin de l'année le montant. Alors que pour le GIP, en gardant leur compétence, ils ont bien plus la main sur l'outil. »⁸⁷

Cette forme juridique a donc permis aux départements de garder la main sur leur outil historique. Dans ces départements ruraux, la mission de veille sanitaire des laboratoires départementaux a donc une importance économique pour les élus des départements.

Deux points jouaient en défaveur du choix du syndicat mixte comme forme juridique. Le principe de territorialité ne permettait pas au groupement d'intervenir en dehors du territoire. Le choix du GIP appuie donc la volonté de développement de nouvelles activités affichée par Terana. De plus, la structuration « *privée* » du syndicat mixte donne un sentiment de « *privatisation* » par le personnel qui n'est pas toujours bien accepté par le personnel issu du secteur public.

Le choix de cette forme juridique apparaît donc ambivalent pour ses membres, c'est-à-dire les conseils départementaux. En effet, le GIP permet aux élus de conserver la compétence et ainsi de pouvoir influencer sur la politique de Terana. Cependant, cette forme juridique ne permet pas aux conseils départementaux de bénéficier des prestations « *in house* » de leur montage qui auraient pu leur permettre de contourner les règles de la commande publique. Le GIP créé

⁸⁶ Par un arrêt du 4 mars 2009, le Conseil d'État est venu préciser que les établissements publics membres d'un GIP créé dans le seul but de répondre à leurs besoins peuvent « *librement faire appel à celui-ci, sans avoir à le mettre en concurrence avec des opérateurs dans le cadre de la passation d'un marché public* », dès lors qu'un GIP consacre l'essentiel de son activité à ses membres et que ces derniers exercent conjointement sur lui un contrôle comparable à celui qu'ils exercent sur leurs propres services. Les critères de qualification d'une prestation « *in house* » sont dégagés dans l'arrêt « *Teckal* » de 1999 par la Cour de Justice des Communautés Européennes.

⁸⁷ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

possède donc une certaine liberté d'action en agissant en régie pour les conseils départementaux tout en étant lié à ses élus.

Portés par leurs directeurs de laboratoires, les conseils départementaux ont ainsi créé une régie permettant de mutualiser cet outil des politiques sanitaires départementales. Cette opportunité d'amélioration des perspectives pour les laboratoires passait donc par un renouvellement de leur modèle. Toutefois, le choix de ce regroupement s'est effectué en gardant actives toutes les structures en place afin de conserver la proximité, notion historique fondant l'action des laboratoires départementaux d'analyses. Le choix de la forme juridique permettait à Terana d'agir en régie, tout en restant sous le contrôle des élus des conseils départementaux. Initialement, six laboratoires départementaux ont mené un audit afin d'envisager un regroupement. Mais seulement quatre d'entre eux sont membres de Terana. Il serait intéressant de comprendre comment s'est déroulé la création de ce groupement d'intérêt public et notamment ce qui a poussé certaines parties prenantes à se retirer de ce projet qui devait améliorer leurs perspectives d'avenir.

B) Une création de GIP mouvementée

Dans cette partie, nous reviendrons sur la création de Terana et notamment les difficultés politiques liées à la validation de cette dernière, avant d'expliquer les raisons qui ont poussé certains acteurs à quitter ce projet qui finalement aboutit à la mise en réseau de laboratoires départementaux au niveau infrarégional.

1. *Une signature de convention constitutive difficile :*

Après la délibération des élus des départements, la création d'un GIP suprarégional comme Terana – à l'époque sur les régions Auvergne, Limousin et Rhône-Alpes – est soumise à la signature de la convention constitutive par les ministères compétents. Les ministres compétents pour prendre l'arrêté d'approbation sont le ministre chargé du budget, les ministres en charge de l'environnement, de l'agriculture, de la santé (ministres dont relèvent les activités du GIP) ainsi que les ministres de l'intérieur et le porte-parole du Gouvernement.

Pour les différents ministères, un GIP doit posséder un acteur privé⁸⁸. Cependant, l'article 98 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, dite loi Warsmann précise qu'un GIP est « *une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière. Il est constitué par convention approuvée par l'État soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé* ». Cette incompréhension de la part de Terana a toutefois été gérée en intégrant le GTV du Puy-de-Dôme qui est une association.

⁸⁸ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses : Le groupement technique vétérinaire du Puy-de-Dôme est une association, ne relevant pas du droit public.

« Je sais qu'au début le GTV était signataire du GIP parce que sinon ils avaient un problème et en fait non. [...] Au départ, [on était dans le GIP] pour rendre service. On était présent dans les statuts mais un peu à part quand même. On n'amenait pas de fonds, il y avait des décisions sur lesquelles on n'était pas nécessaires. Après, sur le coup, on s'était dit que ça allait nous prendre un temps fou parce qu'il y avait une réflexion trimestrielle ou semestrielle sur l'orientation des analyses, ce qui pouvait être super intéressant. Mais là c'était statutaire, et qu'on allait faire de la réunionite à fond. »⁸⁹

Le GTV du Puy-de-Dôme a donc permis à Terana de rentrer dans la vision du groupement d'intérêt public que les différents ministères avaient. N'étant pas à l'origine du groupement et avec des statuts particuliers⁹⁰, cet acteur privé devait avoir un rôle restreint au sein du groupement mais contraignant en termes de temps, qu'il a toutefois accepté. En tant que prescripteurs d'analyses, les vétérinaires n'avaient pas d'objectifs commerciaux à intégrer le groupement, si ce n'est pour influencer sur les besoins de leurs éleveurs en matière de sanitaire.

La convention constitutive n'a toutefois pas été approuvée très rapidement. En effet, des blocages politiques empêchaient la signature et donc la naissance du GIP. Les raisons de ce blocage n'ont pas pu être mises en évidence au cours des différents entretiens abordant le sujet.

« Quand on n'arrivait pas à obtenir l'arrêté ministériel, on s'est posé la question de faire un recours pour abus de droit. Les autres GIP qui s'étaient créés avant nous, c'était un peu au forceps qu'ils l'avaient obtenu, mais eux c'était sur la même région. Après, on a bien fait de ne pas le faire parce que c'était des blocages qu'on a débloqués par des interventions politiques, mais les arguments on ne les comprenait pas. »⁹¹

En effet, trois groupements d'intérêt public composés notamment de conseils départementaux avaient vu le jour les années passées : INOVALYS en Pays-de-la-Loire, LABEO en Basse-Normandie et LABOCEA en Bretagne. Ce mouvement lancé dans d'autres régions venait appuyer la justification de l'approbation de la convention constitutive.

Un sujet pouvant laisser paraître une certaine insécurité juridique portait sur la différence entre transfert de compétences et transfert de gestion. En effet, l'article 98 de la loi Warsmann indique que *« Les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent pas constituer entre eux des groupements d'intérêt public pour exercer ensemble des activités qui peuvent être confiées à l'un des organismes publics de coopération prévus à la cinquième partie du code général des collectivités territoriales »*. Parmi les organismes publics de coopération précités, se trouve le syndicat mixte. Un GIP ne peut donc être créé en lieu et place d'un syndicat mixte. Ce point aurait en effet pu poser problème. Comme nous l'avons évoqué précédemment, le choix de la

⁸⁹ Entretien n°2 – Un représentant de la profession vétérinaire du Puy-de-Dôme

⁹⁰ Le GTV du Puy-de-Dôme ne versait pas de contributions aux charges. Ses droits statutaires étaient de 5 % contre 19 % pour les cinq autres membres du GIP. Les droits déterminent le nombre de voix attribué à chacun des membres lors des votes en assemblée générale.

⁹¹ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

forme juridique a été imposé par les conseils départementaux qui voulaient conserver cette compétence. La situation de blocage a été levée par l'intervention de Michel Charasse⁹² :

« C'est Monsieur Charasse, membre du Conseil constitutionnel, grand ami de François Mitterrand, élu du Puy-de-Dôme qui a été sollicité pour intervenir. On a appris que les blocages venaient de Bercy. Cela tombait très bien parce que le mec qui bloquait avait été à son cabinet. Il l'a appelé, il lui a passé une grosse ronflée, et on nous a clairement dit de ne pas présenter de dossiers à Bercy pendant quelques années. C'est des trucs des collectivités, c'est-à-dire qu'il y avait un mec qui bloquait. Le verrou a sauté, tout est réglé. »⁹³

L'intervention d'un notable politique comme M. Charasse a permis de débloquent la situation. Les fonctionnaires du ministère des finances exerçaient leur pouvoir de ne pas approuver cette convention constitutive, puisqu'un GIP ne peut se substituer à un syndicat mixte selon l'article 98 de la loi Warsmann. Il y a donc une confrontation entre la vision légaliste de ministère des finances et la vision plus pragmatique du notable Charasse qui bâtit sa carrière sur la négociation politique, avec acteurs locaux comme nationaux. Il n'y a pas de compensation politique apparente envers les fonctionnaires de la part de l'ancien élu. La proximité de travail entre ceux-ci a bien évidemment eu une importance capitale.

Créé le 1^{er} janvier 2016, le GIP a ensuite dû gérer une seconde crise : la sortie du département de la Corrèze à l'issue de l'assemblée générale du 15 janvier 2016. Cette modification de la convention constitutive devait être portée pour information aux autorités compétentes. La réforme territoriale⁹⁴ ayant entre-temps redéfini les périmètres des régions, les membres de Terana se trouvaient alors tous sur la même région administrative⁹⁵. Comme les GIP locaux sont approuvés par décision des autorités déconcentrées compétentes – préfet de département ou de région selon le ressort territorial du groupement –, le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes avait donc la possibilité d'approuver la convention constitutive⁹⁶.

« Dorénavant, on est en région Auvergne-Rhône-Alpes et tout se passe au niveau de l'Auvergne-Rhône-Alpes. La convention constitutive qui a été modifiée à la dernière AG va

⁹² Michel Charasse a été sénateur du Puy-de-Dôme de 1981 à 1988, et de 1992 à 2010. Il a exercé la fonction de ministre en charge du budget de 1988 à 1992. En 2010, il est devenu membre du Conseil constitutionnel.

⁹³ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

⁹⁴ Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

⁹⁵ Les départements du Cantal, de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme sur l'ex-région Auvergne ; le département de la Loire sur l'ex-région Rhône-Alpes.

⁹⁶ D'après l'article 1^{er} du décret n°2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public : « *Lorsque les activités du groupement d'intérêt public n'excèdent pas le ressort d'un département, d'une région [...], sa convention constitutive est approuvée par le représentant de l'État ou, pour les groupements dont les activités relèvent des missions énumérées à l'article 33 du décret du 29 avril 2004 susvisé, par l'autorité de l'État compétente pour l'exercice de ces missions.* »

Et d'après l'arrêté du 18 mai 2015 portant délégation aux préfets de région du pouvoir d'approbation des conventions constitutives des groupements d'intérêt public portant mission locale de leur renouvellement et de leurs modifications : « *Il est donné délégation aux préfets de la région Centre, Champagne-Ardenne, Ile-de-France, Limousin, Midi-Pyrénées, Nord - Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes et Guyane du pouvoir d'approbation des conventions constitutives des groupements d'intérêt public portant mission locale dans ces régions, de leur renouvellement et de leurs éventuelles modifications.* »

être signée par les présidents des départements et transmise pour info au secrétariat de la préfecture de région. »⁹⁷

Cette évolution législative sur la délimitation des nouvelles régions a donc permis d'éviter les relations avec le ministère des finances pour approuver la nouvelle convention constitutive, ce qui aurait pu poser problème dans le cas contraire.

La signature de la convention constitutive a donc été semée d'embûches, notamment en raison du blocage par le ministère des finances, qui a été levé grâce à l'intervention d'un notable politique national originaire et ancien élu du Puy-de-Dôme. Une fois créé, le GIP a tout de même vu la sortie de plusieurs de ses membres.

2. Des parties prenantes qui se retirent avant le début de l'aventure :

Présent initialement lors des réflexions de mutualisation des laboratoires⁹⁸, le département de la Creuse a décidé de se retirer avant la signature de la première convention constitutive. Les raisons de ce départ n'ont pas été évoquées au cours des entretiens qui ont été menés. Toutefois, la possibilité d'intégrer par la suite le GIP a été laissée au département de la Creuse. Le département se laissait le temps de la réflexion pour adhérer ou non à ce regroupement⁹⁹. A l'issue des élections départementales de mars 2015, la majorité des cantons sont remportés par l'union de l'UMP¹⁰⁰, DVD et UD¹⁰¹ et la présidence du conseil départemental est donc passé à droite. Ce changement de majorité aurait éventuellement pu peser dans la décision d'investissement dans le GIP Terana. Depuis 2016, le LDA effectue une entente interdépartementale avec le laboratoire départemental d'analyse et de recherche de Haute-Vienne. La raison de son retrait n'était donc pas la volonté de travailler seul, mais peut être interprétée comme une vision différente du projet Terana. L'entente interdépartementale est un statut juridique moins engageant que le GIP car l'engagement entre les conseils départementaux est passée par l'intermédiaire de conventions¹⁰². Lors d'une entente interdépartementale, les structures conservent une certaine indépendance vis-à-vis des autres parties – une direction autonome pour chaque laboratoire, les activités choisies en autonomie dans chaque LDA, le fonctionnement est conservé – ainsi qu'une dépendance aux conseils départementaux : intégration et adossement financier à ceux-ci.

A l'issue de la première assemblée générale de Terana le 15 janvier 2016 – soit deux semaines après la création de Terana – le département de la Corrèze a décidé de se retirer du GIP alors qu'il était un des membres à l'origine de ce regroupement et que Jean-Marc Toullieu – ancien

⁹⁷ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

⁹⁸ LA MONTAGNE. Les agents du laboratoire départemental d'analyse s'alarment de la concentration en cours, le 15 décembre 2014.

⁹⁹ LA MONTAGNE. Laboratoires départementaux d'analyses : un nécessaire regroupement en Auvergne et Limousin, le 6 juin 2015 ; LA MONTAGNE. Des laboratoires départementaux, dont celui du Cantal, vont créer un groupement d'intérêt public, le 29 juin 2015. Céline Charriaud, vice-présidente du conseil départemental du Cantal, précise que le département de la Creuse « se laisse le temps de la réflexion. Pour le moment, les statuts du GIP n'incluent pas la Creuse. »

¹⁰⁰ UMP : Union pour la majorité parlementaire

¹⁰¹ UD : Union de la droite

¹⁰² Article L 5411-1 du Code général des collectivités territoriales

directeur du laboratoire corrézien – en était le directeur¹⁰³. Plusieurs hypothèses peuvent peut-être expliquer ce revirement de situation. Suite au changement de majorité et de présidence du conseil départemental – de Gérard Bonnet (PS¹⁰⁴) à Pascal Coste (LR) – après les élections départementales de 2015, le nouvel exécutif ne voulait plus voir son LDA intégrer le GIP.

« Les élections de mars de 2015, il y a eu un changement de majorité. [La Corrèze] a mis un peu de temps à faire le choix de dégager de Terana mais c'est parce qu'ils ont eu un nouvel exécutif qui a dit de ne pas y aller. Nous dans les collectivités, c'est vraiment un énorme marqueur différentiel par rapport aux services de l'État, c'est des élus, c'est des politiques. Du jour au lendemain, ils peuvent te dégager à titre individuel ou collectif (fermeture de service). Par rapport à l'État, c'est pas comme ça. Le Président du Conseil départemental de la Corrèze, il est arrivé en réunion : « Alors les feignants ça va ? Ça bosse ? ». »¹⁰⁵

A chaque élection départementale, des changements de majorité peuvent avoir lieu, ainsi que des changements d'adhésion aux projets en cours¹⁰⁶. De plus, la situation financière du département de la Corrèze était compliquée car il était en 2015 le département le plus endetté¹⁰⁷. La mutualisation des LDA – qui aurait pu amener à la mutualisation des contributions financières dans les années à venir – aurait vu le département de la Corrèze contribuer de façon très symbolique étant donné que son laboratoire n'avait pas besoin de subvention d'équilibre depuis plusieurs années¹⁰⁸. En janvier 2018, le LDA de la Corrèze a pourtant décidé de fusionner avec le LASAT¹⁰⁹, composé des LDA des départements de la Vienne, de la Charente-Maritime et des Deux-Sèvres.

Les exemples des retraits des départements de la Creuse et notamment de la Corrèze ont eu des conséquences pour les services des départements chargés du dossier de regroupement des laboratoires.

« Comme il y a une espèce de changement de personnes qui ont pas mal influencé le président à l'époque, changement de président, ... Je n'ai pas pris ça comme un drame, ça m'a simplement emmerdé au moment où il fallait convaincre aussi chez nous. Le fait de dire « ça commence à merder, déjà un qui part avant que ça se mette en place », certains ont dit « C'est merdique votre truc, la preuve, la Corrèze se barre ». »¹¹⁰

En effet, ces changements ont pu faire douter les élus sur la nécessité du regroupement en voyant qu'une des parties prenantes à l'initiative du projet se retirait. Le regroupement s'est finalement bâti autour des membres qui avaient la volonté de travailler ensemble sur ce projet

¹⁰³ LA MONTAGNE. *Op. cit.*, le 6 juin 2015.

¹⁰⁴ PS : Parti socialiste

¹⁰⁵ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

¹⁰⁶ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

¹⁰⁷ LE POINT. Départementales 2015 : les territoires les plus endettés, le 4 mars 2015.

¹⁰⁸ STOLL S. *Op. cit.*

¹⁰⁹ LASAT : Laboratoire d'Analyses Sèvres Atlantique

¹¹⁰ Entretien n°3 – Un cadre du conseil départemental de la Loire

de mutualisation des laboratoires¹¹¹, même si des doutes ont pu exister lors de la mise en place¹¹².

Comme nous l'avons évoqué ci-dessus, avec le retrait de la Corrèze, tous les membres étaient situés sur la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes. La vision du préfet de région n'était pas la même que celles des ministères concernant la nécessité d'avoir un acteur privé dans le GIP. C'est pourquoi, le GTV du Puy-de-Dôme s'est retiré de Terana.

« [Cela n'a pas été mal vécu par le GTV], on n'est pas comme ça nous. C'est juste qu'à un moment, [on] nous a appelés en nous disant : « En fait, finalement, il n'y a pas besoin ». Et comme nous on se disait qu'on était embarqué là-dedans, enfin s'il avait fallu y aller, on y allait. »¹¹³

Comme pour l'entrée du GTV au sein du GIP, la sortie s'est bien passée. La sortie de cette partie prenante ne semble pas préjudiciable pour le groupement. Les vétérinaires n'ont pas été rancuniers d'avoir servi de faire-valoir, étant conscients que leur statut était particulier. Toutefois, leur réponse aux besoins du groupement ont permis de confirmer leurs bonnes relations avec Terana. Celles-ci permettraient de conserver les discussions techniques entre les deux parties.

Les départements de la Creuse et de la Corrèze ont donc, respectivement, décidé de ne pas intégrer et de quitter le groupement auquel ils avaient contribué. La présence du GTV du Puy-de-Dôme au sein du GIP a quant à elle, vraiment facilité sa création. A la suite des sorties de ces parties prenantes, Terana est donc uniquement composé de conseils départementaux, ce qui est plutôt commun par rapport aux autres regroupements. Enfin, suite à la réforme des régions, Terana est composé de quatre LDA répartis à l'échelon infrarégional.

3. Un réseau infrarégional de laboratoires départementaux d'analyse constitué :

Dans cette partie, se pose la question de l'échelle d'action publique utilisée concernant la politique sanitaire dont les laboratoires sont les outils. Trois sens interdépendants ont été décrits par Négrier¹¹⁴ et Grossetti¹¹⁵. Tout d'abord, le premier vise le périmètre d'intervention publique qui intègre une envergure et des frontières¹¹⁶. Le second, désignant un niveau de représentation, reflète l'hypothèse qu'un problème change de nature en fonction de l'échelle d'observation¹¹⁷. Enfin, le troisième sens définit l'échelle comme l'ensemble des niveaux d'observation possibles¹¹⁸. Nous nous sommes toutefois concentrés sur le premier d'entre eux. Le

¹¹¹ Entretien n°3 – Un cadre du conseil départemental de la Loire

¹¹² Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

¹¹³ Entretien n°2 – Un représentant de la profession vétérinaire du Puy-de-Dôme

¹¹⁴ NEGRIER E. « Échelles d'action publique », COLE A., GUIGNER S. & PASQUIER R. (dir.), Dictionnaire des politiques territoriales, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 195-200.

¹¹⁵ GROSSETTI M. Trois échelles d'action et d'analyse, L'abstraction comme opérateur d'échelle, *L'Année Sociologique*, 56, 2006, pp. 285-307.

¹¹⁶ NEGRIER E. *Op. cit.*, p. 195.

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ GROSSETTI M. *Op. cit.*

regroupement des quatre laboratoires en un GIP infrarégional a permis de grandir en taille avec des structures de tailles similaires. En effet, Terana est situé sur quatre départements au sein de la région Auvergne-Rhône-Alpes. La question du bon niveau d'action est au cœur des enjeux de changement d'échelle comme celui-ci. Il semblait alors important de réfléchir à l'échelle géographique que devait adopter Terana, pour conserver un réseau cohérent de laboratoires. A partir de là, plusieurs interrogations se posent.

Premièrement, l'échelle infrarégionale actuelle Terana a tout d'abord été plutôt bien accueillie¹¹⁹ par les personnes interrogées parce que le changement d'échelle permet de sécuriser la persistance des laboratoires¹²⁰. Le territoire plus étendu a en effet permis d'augmenter la demande en termes de nombre de clients et de diversité des analyses ; mais également de diversifier l'offre proposée. Comme nous l'avons évoqué ci-dessus, une des volontés affichées lors de la création du groupement était de conserver un site sur chaque département membre de Terana. Ce point apparaît important pour les vétérinaires afin de conserver les relations de proximité avec les salariés des laboratoires (techniciens, vétérinaires)¹²¹, notamment pour faciliter les échanges sur les résultats d'analyses qui peuvent parfois nécessiter des conseils et explications. De plus, l'échelle infrarégionale de Terana apparaît cohérente car ce groupement est composé des membres qui – comme nous l'avons souligné auparavant – avaient la volonté de travailler ensemble avec une répartition des spécialités analytiques équilibrée¹²², et autour de ce territoire géographique commun qu'est le Massif Central. Même si la superficie couverte par Terana est importante.

« Après le fait d'avoir un territoire étendu, on est très gros mais c'est un petit GIP par rapport aux GIP de Bretagne qui sont moins étendus mais ils sont 500 [personnes]. La présence territoriale et la force du GIP ne sont pas forcément en lien. Ce qui est sûr, d'un point de vue commercial, plus tu as un territoire étendu, plus tu as un marché potentiel étendu sur lequel tu peux travailler. »¹²³

Ce verbatim permet de se remettre dans le contexte géographique de cette région. Ce n'est pas vraiment l'étendue spatiale qui compte, mais bien l'activité induite par ces territoires. Cela laisse supposer que l'échelle géographique de Terana pourrait être amenée à s'agrandir pour atteindre une activité semblable aux GIP de l'ouest de la France. Cependant, le GDS du Cantal a fait part de son incompréhension concernant les départements qui composent Terana. En effet, l'association du laboratoire de la Loire avec celui du Cantal ne fut pas comprise du fait de son éloignement géographique important¹²⁴.

¹¹⁹ Entretien n°15 – Un représentant de la profession vétérinaire de la Haute-Loire

¹²⁰ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

¹²¹ Entretien n°20 – Un représentant de la profession vétérinaire du Cantal

¹²² Entretien n°3 – Un cadre du conseil départemental de la Loire ; KPMG. *Op. cit.*, p.12. : En termes de chiffre d'affaires, le laboratoire de la Loire avait une forte prédominance en santé animale (77 %) sans activité en hydrologie, alors que cette activité représentait respectivement 36 et 43 % du chiffre d'affaires dans les laboratoires du Cantal et de la Haute-Loire. L'activité en hygiène alimentaire du laboratoire du Puy-de-Dôme représentait 21 % du chiffre d'affaires, pour 12 % en hydrologie et les deux derniers tiers en santé animale.

¹²³ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

¹²⁴ Entretien n°10 – Un responsable du GDS du Cantal. Les laboratoires d'Aurillac et de Montbrison sont séparés d'environ 200 à 300 kilomètres selon les trajets, ce qui représente plus de 3 heures de voyage en voiture.

Deuxièmement, comme elle a été évoquée ci-dessus, la question de l'extension de l'échelle géographique a fait débat. Les points de vue divergent concernant l'agrandissement de l'échelle actuellement en place.

« L'idée d'être sur une dimension territoriale plus large, mais aussi sur des champs d'intervention plus larges pour faire des économies d'échelle, pour assurer la performance et augmenter la compétitivité de l'activité, ça reste pour nous une préoccupation. »¹²⁵

L'extension de l'échelle géographique est bien sûr toujours reliée à un développement de nouvelles activités afin d'améliorer la performance de Terana. Cependant, des contestations ont été émises sur une extension.

« Je suis assez pour le principe de subsidiarité, ce qu'on peut faire à l'échelle locale, s'il n'y a pas de plus-value de le faire en commun, il ne faut pas le faire. Il ne faut pas regrouper pour se regrouper, c'est idiot. Il faut qu'il y ait un vrai projet commun, des vrais gains. [...] Alors, quelle est la taille critique ? Plus que ce qu'il y a là, ça serait dangereux. Je n'ai pas d'avis, je dirais que ça dépend comment c'est managé. »¹²⁶

Ce verbatim peut s'expliquer par la peur de la perte de proximité avec un agrandissement de l'échelle d'action. En effet, les LDA sont des structures qui, historiquement, représentent la proximité pour leurs utilisateurs. L'agrandissement laisse présumer pour les interrogés, notamment les responsables des GDS, une perte des connaissances du territoire et des personnes.

« Moi je la trouve largement assez grande parce que, partir du fin fond du Cantal et venir à Lyon, voilà. La région, elle est ce qu'elle est : du fin fond de la Haute-Savoie au fin fond du Cantal. C'est compliqué de faire plus éloigné quand même, c'est 7 à 8 heures de route pour traverser la région. [...] Si l'analyse machin se fait au fin fond du Cantal, au fin fond de la Drôme, les cabinets véto avec 4, 5, 6 interlocuteurs techniques, ils vont assigner ça à une plateforme asiatique. C'est une vraie réalité des choses. Je ne suis pas un fervent défenseur de « On est très gros, on fait des gains d'échelle et tout fonctionne mieux ». »¹²⁷

Dans ce verbatim, la distance entre les sites est de nouveau évoquée, mais également une vision imaginée du fonctionnement de Terana s'il venait à s'étendre. La comparaison avec une plateforme d'appels montre clairement la perte de proximité, les interlocuteurs téléphoniques étant souvent très nombreux et délocalisés dans ce genre de structure. Même s'il apparaît que cette personne admette que l'agrandissement de l'échelle permettrait d'augmenter l'activité, et donc par la suite de faire des économies d'échelle, ceux-ci sont mis en balance avec un fonctionnement supposé performant. La proximité physique et donc sociale entre Terana et ses clients permettraient donc de maintenir ce bon fonctionnement. Une mise en garde a également été faite concernant la vitesse à laquelle se fait l'extension¹²⁸. En effet, Terana est actuellement

¹²⁵ Entretien n°12 – Un cadre du conseil départemental du Cantal

¹²⁶ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

¹²⁷ Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire

¹²⁸ Entretien n°14 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Loire

en discussion avec le LDA du Rhône pour réfléchir à un partenariat entre ces deux structures. Cependant, avant de parler d'une extension potentielle, un cadre de conseil départemental souligne l'importance de stabiliser l'offre de services actuelle afin de rationaliser les coûts sur lesquels Terana s'est engagé¹²⁹. Il met donc en garde sur le fait qu'il faut veiller à ne pas sauter des étapes, et que l'extension serait envisageable une fois que le fonctionnement entre les quatre sites de Terana sera bien établi. Enfin, si Terana devait s'étendre à l'échelle de la région Auvergne-Rhône-Alpes, la notion de proximité serait d'autant plus effritée, selon ce cadre des services déconcentrés :

« Plus on va centraliser, celui qui sera en bout ne prendra pas les bonnes décisions, et celui de proximité n'aura plus la capacité à décider. Pour les laboratoires, il faut qu'on reste une entité de proximité capable d'échanger, capable de dépatouiller les choses. Il faut que ça reste une échelle infrarégionale. »¹³⁰

Est sous-entendu ici le fait qu'avec un agrandissement de l'échelle géographique du groupement, la direction de Terana ne permettrait pas que les directeurs des laboratoires prennent de décisions pour des ajustements locaux. Plus celle-ci serait étendue, plus la direction ne pourrait laisser des libertés d'action aux sites, afin de conserver une certaine unité du GIP. L'échelle infrarégionale permettrait donc de mutualiser les charges et donc d'être plus performant sur le plan économique, tout en laissant une certaine liberté d'ajustements avec les acteurs locaux de la profession agricole et vétérinaire. Ce système est toutefois permis par le fait qu'à la création de Terana, il a été décidé de conserver un directeur par site et d'y ajouter un directeur général. De plus, les nombreuses spécificités en termes de productions agricoles sur l'ensemble de la région Auvergne-Rhône-Alpes semblent aller à l'encontre de la logique initiale de création de Terana. Actuellement, les laboratoires de Terana possèdent les mêmes spécificités et donc une certaine unité à l'échelle du Massif Central¹³¹. Enfin, le sujet de la politique tarifaire menée par les laboratoires sur un territoire a fait réfléchir ce responsable du GDS sur l'échelle à adopter.

« Sans parler d'un monopole avec quelqu'un qui se retrouve tout seul et qui fait la pluie et le beau temps, par rapport à une harmonisation des tarifs, moi j'imagine que sur une région, on aurait un seul grand labo qui lisse ses prix. Après, la concurrence est toujours bonne. Sur les douze [départements], on en a onze qui sont chez Terana et un Eurofins qui titille un peu en disant que leurs tarifs sont encore un peu élevés, ça s'est bien. »¹³²

Tout en évitant la situation de monopole, un laboratoire à l'échelle régionale permettrait d'uniformiser les prix sur l'ensemble des territoires couverts.

L'échelle infrarégionale est donc adaptée pour conserver un réseau de laboratoires départementaux. Concernant Terana, la cohérence entre ses membres est assurée par leur

¹²⁹ Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme

¹³⁰ Entretien n°4 – Un cadre des services déconcentrés de la Loire

¹³¹ Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme

¹³² Entretien n°21 – Un responsable du GDS du Puy-de-Dôme

volonté à travailler ensemble. Toutefois, si cette échelle venait à s'agrandir, la proximité physique et sociale pourrait diminuer, et pourrait donc également survenir une perte des connaissances du territoire et de ses interlocuteurs. L'échelle infrarégionale permet ainsi de mutualiser davantage les charges tout en laissant une certaine liberté pour les ajustements avec les acteurs locaux. Un groupement de laboratoires à l'échelle de la nouvelle grande région Auvergne-Rhône-Alpes s'annonce difficile à mettre en place et irait à l'encontre de la logique initiale concentrée autour des activités du Massif Central. En effet, la région possède une trop grande diversité de spécificités locales pour maintenir une certaine cohérence. Après avoir explicité comment Terana a été créé par les conseils départementaux, nous nous sommes demandé comment ces collectivités territoriales s'étaient organisées pour diriger cette structure qu'ils ont montée.

C) La gestion de Terana : une co-construction de la part des collectivités territoriales

La gouvernance territoriale recouvre l'ensemble des situations de coopération entre autorités publiques, acteurs privés, associations, porteurs de projet et citoyens, qui ne sont pas totalement ordonnés par la hiérarchie¹³³. Dans cette troisième partie, nous développerons comment la participation des élus des conseils départementaux aux assemblées générales assurent une co-gestion de Terana. Puis, ce GIP étant situé sur quatre départements d'Auvergne-Rhône-Alpes, il se posait alors la question du rôle du conseil régional dans la gouvernance.

1. La participation des conseils départementaux dans les assemblées générales de Terana :

Les assemblées générales de Terana sont composées de l'ensemble des membres du groupement, soit un élu par département représenté le cas échéant par une personne suppléante. Actuellement, chacun des quatre membres dispose du même nombre de voix. Lorsqu'il y a partage des voix, la voix du président est prépondérante. La présidence du groupement est attribuée successivement, et ce pour une période de trois ans, au représentant de chacun des quatre départements.

Un représentant de la profession vétérinaire a soulevé un point d'inquiétude concernant la présidence, et notamment la prépondérance de sa voix en cas de partage. En effet, en cas de partage, cela contraindrait la moitié des élus à valider l'orientation prise par le président. De plus, un jeu de pouvoir politique pourrait se mettre en place entre les élus.

« Pour moi, la présidence doit être neutre. Ça devrait être un truc grande région ou quelque chose comme ça. Par contre, que chaque département puisse défendre son truc, et non pas puisse, par rotation de trois ans, annuler ce qui a été fait trois ans après. »¹³⁴

¹³³ PASQUIER R., SIMOULIN V. & WEISBEIN J. (dir.) La Gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories, Paris, LGDJ, 2007.

¹³⁴ Entretien n°6 – Un représentant de la profession vétérinaire de la Loire

Pour pallier ce point d'inquiétude, une solution extérieure aux départements devrait être adoptée selon un représentant de la profession vétérinaire¹³⁵. La proposition d'une gestion par la région a été évoquée, sujet qui est développé dans la suite de ce mémoire. Une gestion extériorisée au groupement permettrait d'éviter que les actions dirigées par les élus fassent l'objet d'annulations selon les mandatures des conseils départementaux.

« Si c'est un président de la Loire pendant trois ans, il essayerait de tirer la couverture à lui. Si c'est un président du Cantal pendant trois ans, il fera pareil je suppose. Là, je ne sais pas. Je n'ai pas d'idées et nous dans l'organisation de la gestion, on n'est pas impliqué donc je n'ai pas d'avis sur ça. Si la présidence se situe à un moment décisionnel clé, il est en position de force pour influencer, c'est ça le problème. Il faut bien qu'il y ait une collégialité. »¹³⁶

Plusieurs conclusions peuvent être tirées de ce verbatim. Les inquiétudes concernant la neutralité de la présidence du groupement sont marquées parmi les usagers. Cependant, celles-ci ne sont pas fondées du fait de la méconnaissance du fonctionnement de Terana. En effet, comme cet acteur le précise, le GDS n'est pas impliquée dans la gestion de Terana et ces paroles sont basées sur des suppositions. Cette personne interrogée souligne l'importance de la collégialité au sein de la gestion du groupement. Toutefois, selon Gallopin¹³⁷, la collégialité pourrait se définir comme l'opposition du collège au pouvoir d'un seul. La concertation, quant à elle, a pour objectif de trouver un accord, de résoudre ensemble un problème qui se pose à eux ou de prendre ensemble une décision collective¹³⁸. La concertation serait donc la notion la plus appropriée à cette situation. Les décisions sont prises par un nombre restreint de personnes – quatre élus, soit huit personnes avec les suppléants – qui connaissent bien les problématiques de Terana selon ce cadre de Terana¹³⁹. Un cadre de Terana a expliqué la situation en assemblée générale suite à ses participations en tant que membre invité :

« Il y a un président, mais en général il discute. Je n'ai pas d'exemple sur lequel il n'y ait pas d'accord pour prendre une décision. [...] Moi aujourd'hui, je n'ai vraiment pas l'impression qu'il y ait un président. Il y a quatre élus et le président, il préside la séance. Ce n'est pas le président qui oriente les choses, ils discutent entre eux et pour l'instant ils sont d'accord. »¹⁴⁰

Les décisions ont pour le moment toujours été prises de façon concertée entre les quatre élus. Le rôle de la présidence serait donc comme d'animer l'assemblée générale. La présidence – qui a été dévolue à un élu du Cantal depuis la création de Terana – n'a pas été directive. La gestion de ce groupement est co-construite entre les quatre membres. Ce fonctionnement est dépendant des relations entre les élus qui dirigent la structure. Selon les personnes, ces relations peuvent être amenées à se dégrader¹⁴¹, ce qui compromettrait la concertation entre les élus qui surpasse actuellement le système de la prépondérance de la voix de la présidence. Ce système restreint

¹³⁵ Entretien n°6 – Un représentant de la profession vétérinaire de la Loire

¹³⁶ Entretien n°10 – Un responsable du GDS du Cantal

¹³⁷ GALLOPIN C. Collégialité, *VST - Vie sociale et traitements*, vol. 118, no. 2, 2013, p. 144.

¹³⁸ TOUZARD H. Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique, *Négociations*, vol. 5, no. 1, 2006, p. 72.

¹³⁹ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

¹⁴⁰ Entretien n°14 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Loire

¹⁴¹ Entretien n°2 – Un représentant de la profession vétérinaire du Puy-de-Dôme

de gouvernance serait donc toutefois plus fragile qu'un système doté d'une démocratie interne plus étendue. Cependant, la concertation entre les élus est assurée par le fait qu'ils étaient partants pour construire ce GIP, et possédaient donc les mêmes objectifs :

« Concernant les objectifs politiques, la feuille de route est tracée et définie par les quatre. Après, c'est au directeur de l'appliquer, peu importe qui est le président sur la période et la gouvernance. La feuille de route est partagée par les quatre [élus]. Si elle n'est pas partagée par les quatre, ce n'est pas le président, seul, qui fera son truc. »¹⁴²

Les objectifs du GIP sont inscrits dans la convention constitutive. Ils sont partagés par l'ensemble de ces quatre membres qui doivent les appliquer. Si cela n'avait pas été le cas, la mutualisation n'aurait pas eu lieu. Pour assurer une co-construction de cet outil interdépartemental, la présidence ne peut donc pas impulser de manière individuelle ses idées aux autres membres. Cela pose alors la question de l'importance de la présidence, de son rôle et de son partage entre les quatre départements. Une réponse est apportée par le verbatim suivant :

« Cela permet de partager le portage. Ensuite, on n'est que quatre. Si la présidence – il s'avère que sur les premières années, la présidence a été assurée par le Cantal – a été très concertée. L'idée est quand même de partager à l'échelle des quatre départements, ce n'est pas une présidence autoritaire. Elle est importante mais elle est aussi un peu symbolique, c'est vraiment un partage entre les quatre. C'est plutôt sous cette forme-là que ça fonctionne. »¹⁴³

Le portage de la présidence du GIP Terana est – dans ce mode de fonctionnement de concertation – honorifique et permet qu'aucune partie prenante ne se sente lésée. Le statut d'élus des représentants des membres du groupement leur permet de faire le lien avec le contribuable¹⁴⁴ afin d'essayer de répondre à ses attentes. Selon ce cadre de Terana, leur vision globale des politiques publiques du département leur permettrait d'orienter celle du GIP. En effet, la sortie du département de la Corrèze du GIP Terana en est un exemple. L'exécutif renouvelé à la suite des élections cantonales de mars 2015 ne partageait pas les mêmes objectifs que ceux de son prédécesseur qui s'était accordé pour que son laboratoire intègre le GIP. Dorénavant, les objectifs sont communs entre les membres : répondre aux politiques publiques départementales dans le domaine de la santé publique et de l'environnement selon un modèle économiquement tenable et pérenne¹⁴⁵. Ainsi le déficit du GIP doit être contenu afin d'avoir une certaine indépendance vis-à-vis des subventions publiques. Les points d'éventuels désaccords entre les membres porteraient alors sur la façon d'y parvenir.

Un élu par département participe donc aux assemblées générales de Terana. La présidence de ce groupement d'intérêt public est plus honorifique qu'autoritaire, car pour l'instant les décisions sont prises de façon collégiale entre les quatre élus. Ceci est possible par le nombre

¹⁴² Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme

¹⁴³ Entretien n°12 – Un cadre du conseil départemental du Cantal

¹⁴⁴ Entretien n°22 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

¹⁴⁵ TERANA. Convention constitutive du groupement d'intérêt public Terana, le 24 avril 2018.

restreint d'élus de terrain qui connaissent les problématiques de ce groupement. Comme l'a évoqué un vétérinaire, se pose la question du rôle éventuel du conseil régional dans la gestion de Terana.

2. *Quel rôle pour le conseil régional ?*

La question du rôle de la région Auvergne-Rhône-Alpes dans la gouvernance de Terana doit être soulevée. En effet, tous les laboratoires départementaux sont situés dans la nouvelle grande région. De plus, comme nous l'avons évoqué ci-dessus, elle pourrait constituer un gestionnaire extérieur aux membres du groupement. Laplace interrogeait déjà en 2015 le rôle de la région dans le financement des laboratoires¹⁴⁶ étant donné que l'État réorganise la gestion du sanitaire à l'échelon régional lors de la mise en place de la nouvelle gouvernance sanitaire.

De nos entretiens, il en ressort une réponse assez univoque. La région ne doit pas faire partie de la gouvernance de Terana, et ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, d'un point de vue de la légitimité, Terana n'est pas issu de la région mais bel et bien une construction de la part des départements et pour les départements.

« De mon point de vue personnel, le conseil régional n'a rien à faire là-dedans parce que ce n'est pas du tout une émanation du conseil régional. Cela ne dépend pas de lui, même si on se tourne vers quelques labos de Rhône-Alpes, mais on pourrait se tourner vers d'autres régions aussi. Je suppose que les départements ne voudraient pas s'en défaire. »¹⁴⁷

Les départements, qui ont vu l'intérêt de cet outil lors de certaines crises sanitaires, n'aimeraient probablement ne pas laisser partir leur LDA au profit de la région qui ne connaît pas bien cet outil¹⁴⁸. De plus, cela ne collerait pas avec la notion de proximité des laboratoires territoriaux, et nous avons vu combien elle était importante pour les usagers de Terana¹⁴⁹.

Deuxièmement, d'un point de vue historique, l'échelon des laboratoires vétérinaires a toujours été départemental. Cependant, il a également été remis en question à plusieurs reprises au profit de la région. Face à l'insuffisance des moyens des services vétérinaires pour lutter contre la fièvre aphteuse – et notamment dans la préparation de sérum anti-aphteux – le ministre de l'agriculture de l'époque recommandait dans une circulaire du 20 octobre 1937 « la création de centres départementaux ou régionaux de récolte et de stockage de sang de bovidés convalescents de fièvre aphteuse »¹⁵⁰. De plus, afin d'améliorer la coordination des activités des laboratoires à l'échelon régional, les conclusions d'une réunion du 15 janvier 1976 à la direction de la qualité avaient jeté les bases d'une régionalisation des spécialités¹⁵¹. Et, dans

¹⁴⁶ LAPLACE B. *Op. cit.*, p. 45.

¹⁴⁷ Entretien n°18 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Haute-Loire

¹⁴⁸ LAPLACE B. *Op. cit.*, p. 45.

¹⁴⁹ Entretien n°4 – Un cadre des services déconcentrés de la Loire

¹⁵⁰ CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE. Rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la gestion du département de la Côte-d'Or. Gestion du laboratoire vétérinaire départemental. Annexe à la lettre n°05-ROD2-041, le 25 novembre 2005.

¹⁵¹ CONSEIL GENERAL VETERINAIRE. *Op. cit.*, pp. 238-242.

cette période de regroupement des laboratoires départementaux, cette question va peut-être être remise au goût du jour comme le souligne ce cadre de Terana :

« Historiquement, il y a eu des labos départementaux. Est-ce qu'un jour il ne faudra pas qu'on ait des laboratoires régionaux ? En termes de maillage, je ne sais pas. Mais aujourd'hui, j'ai du mal à imaginer parce que je ne les connais pas. »¹⁵²

La question du maintien du maillage des laboratoires d'analyses passera peut-être un jour par la création de laboratoires d'échelon régional. La position des regroupements de laboratoires apparaît comme ambiguë vis-à-vis de cette question. Leur envergure d'action interdépartementale voire régionale laisse entendre une forme de régionalisation de leurs actions. Tandis que le maintien des différents sites du groupement – soit un laboratoire par département comme dans le cas de Terana – permettrait de garantir un maillage de proximité.

En dernier lieu, la région n'a la compétence pour agir en matière de laboratoires d'analyses. En effet, depuis les Lois Defferre qui ont transféré les laboratoires des DDSV aux conseils généraux, plusieurs textes réglementaires de ces dernières années viennent appuyer la compétence des départements en matière des laboratoires d'analyses :

- l'ordonnance de 2011 relative à l'organisation de l'épidémiologie en santé animale et végétale : *« Les départements participent à la veille sanitaire par l'intermédiaire des laboratoires d'analyses départementaux. »¹⁵³* ;
- la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt : *« Les laboratoires départementaux d'analyses des conseils généraux participent à la politique publique de sécurité sanitaire de la France. Les conditions d'exécution des missions de service public dont ils sont chargés sont précisées par voie réglementaire. »¹⁵⁴* ;
- l'ordonnance de 2015 relative à l'organisation de la surveillance en matière de santé animale, de santé végétale et d'alimentation : *« Les départements participent à la veille sanitaire par l'intermédiaire des laboratoires d'analyse départementaux. »¹⁵⁵*.

De plus, les acteurs des départements ont montré un certain attachement à leur travail au niveau des départements comme le soulignait ce cadre de Terana :

« Franchement, je ne sais pas pour la région. Moi, je n'ai pas du tout envie de passer à la Région ou alors on fait un labo régional et on n'en parle plus. Et ça n'a pas lieu d'être, ce n'est pas dans les compétences des régions. [Je n'ai aucune attente du conseil régional] je n'en veux pas, je ne veux pas le voir chez moi. C'est bon, Laurent Wauquiez a été maire du Puy, je ne veux pas en plus l'avoir comme président. »¹⁵⁶

¹⁵² Entretien n°14 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Loire

¹⁵³ Article 1^{er} de l'Ordonnance no 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

¹⁵⁴ Article 46 de la Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

¹⁵⁵ Article 1^{er} de l'ordonnance n°2015-1242 du 7 octobre 2015 relative à l'organisation de la surveillance en matière de santé animale, de santé végétale et d'alimentation

¹⁵⁶ Entretien n°18 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Haute-Loire

Bien que les textes réglementaires et législatifs donnent la compétence en matière de laboratoires aux départements, ce verbatim laisse penser que le passage à un échelon régional serait mal vécu par les acteurs des LDA. Ce point doit cependant être mis en balance avec le fait que ce cadre a déjà été soumis à la politique de l'actuel président de la région Auvergne-Rhône-Alpes, et il en a exprimé un certain agacement.

Face à ces réactions, nous avons rencontré un élu du conseil régional afin de s'enquérir de la position de la région concernant ce sujet. Selon cet élu¹⁵⁷, le conseil régional n'a pas la vocation à vouloir prendre de la gouvernance au sein de Terana, et en matière des LDA en général, car les élus qui dirigent les structures doivent connaître les problématiques ainsi que le territoire. Ce point est davantage admis pour les élus départementaux. Ainsi, la Région veillera à ce que les acteurs de l'économie soient aux manettes de leur structure.

Les conseils départementaux gèrent donc leur groupement de manière collégiale par l'intermédiaire des élus de terrain qui connaissent les problématiques de Terana. Même en étant composé de quatre départements tous situés sur la même région administrative, le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes n'a pas l'envie, ni l'intérêt à s'immiscer dans la gestion du GIP. En effet, les acteurs de terrain – tels que les élus des conseils départementaux – doivent rester aux commandes de leur structure.

Terana est un groupement d'intérêt public composé de conseils départementaux. Les décisions du groupement sont prises en concertation entre les quatre élus des conseils départementaux. Ils ont mutualisé leurs laboratoires afin d'améliorer les perspectives de leur outil nécessaire à leurs politiques sanitaires départementales. La forme juridique choisie leur permet de conserver la compétence sanitaire en transférant la gestion à la régie créée. La conservation des laboratoires sur chacun des départements était un des objectifs principaux lors de la création du groupement. La proximité géographique est apparue comme un critère déterminant pour les usagers dans plusieurs domaines : notion historique des laboratoires départementaux, relations professionnelles facilitées, réactivité en termes de réponse des analyses et maintien d'une économie locale. L'échelle infrarégionale des laboratoires départementaux d'analyses de Terana est adaptée pour que le réseau créé soit cohérent. Cette échelle permet de mutualiser les charges mais également aux acteurs locaux d'ajuster leurs demandes. Si l'échelle adoptée venait à atteindre la région Auvergne-Rhône-Alpes, des inquiétudes seraient émises de la part des usagers.

La mutualisation des laboratoires départementaux d'analyses permet de mettre en commun les ressources ainsi que les charges de chacun des membres. Cette mutualisation est nécessaire pour faire face à un contexte économique en pleine libéralisation des marchés.

¹⁵⁷ Entretien n°11 – Un vice-président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes

II – TERANA, une solution à un contexte économique concurrentiel ?

Le contexte économique des laboratoires départementaux a poussé les conseils départementaux à regrouper leurs laboratoires. Cette mutualisation des ressources et des charges des laboratoires a pour objectif d'améliorer l'environnement économique de Terana. Afin de déterminer si le regroupement pourrait constituer une solution viable économiquement pour pérenniser cet outil, nous allons exposer dans cette seconde partie les différentes formes auxquelles Terana est confronté dans ce contexte économique, mais également les conséquences économiques de ce modèle. Enfin, nous tâcherons de déterminer si l'État pourrait jouer un rôle afin de maintenir en place ce réseau de laboratoires de proximité.

A) Quels concurrents pour les laboratoires départementaux ?

Cette partie va amener à réfléchir sur les concurrents actuels de Terana, leur mode de fonctionnement ainsi que leur stratégie. Un point concernant la concurrence entre laboratoires publics sera abordé.

1. Une politique commerciale des laboratoires privés qui paraît agressive

Le mode de fonctionnement des laboratoires privés, qui sont généralement d'envergure nationale voire internationale, est basé sur des préleveurs qui sillonnent de nombreux territoires afin de récolter les échantillons à analyser. Ils sont alors envoyés via des transporteurs à des laboratoires pour être analysés¹⁵⁸. Cette industrialisation à grande échelle permet d'augmenter les économies d'échelle. De plus, les vétérinaires – en tant que prescripteurs d'analyses en santé animale – sont sollicités par ces laboratoires privés. Ceux-ci sont parfois situés assez loin des territoires du Massif Central : Normandie, ouest, centre-ouest, nord de la France¹⁵⁹. Cependant, les vétérinaires n'hésitent pas non plus de leur côté à faire appel à des laboratoires privés ou des laboratoires plus spécialisés dans certaines productions, comme le montre le verbatim suivant :

« En chevaux, LABEO a un tel catalogue ! Moi je fais pas mal d'équine, les bilans en chevaux, je les fais faire à ORBIO à Lyon sur les bilans classiques. En chiens, on a longtemps travaillé avec le labo d'humaine. Et maintenant, on ne travaille plus avec le labo d'humaine [rires]. Donc c'est ORBIO, le LDH Nantes à Oniris et je ne sais plus, je ne fais pas la canine du tout. On voit même des labos dans le Pas-de-Calais qui nous envoient des mails avec leurs tarifs, on sent que ça attaque. C'est du démarchage par internet. Ça fait bizarre. »¹⁶⁰

¹⁵⁸ Entretien n°14 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Loire

¹⁵⁹ Entretien n°20 – Un représentant de la profession vétérinaire du Cantal ; Entretien n°15 – Un représentant de la profession vétérinaire de la Haute-Loire

¹⁶⁰ Entretien n°15 – Un représentant de la profession vétérinaire de la Haute-Loire

Ceci peut s'expliquer par le fait que toutes les analyses ne sont pas proposées dans les LDA notamment concernant la médecine des équidés et des animaux de compagnie. En effet, les activités en santé animale sont historiquement tournées vers les animaux de production.

Les laboratoires privés d'analyses ont été décrits lors de l'enquête comme des structures qui ne suivaient que leurs intérêts, que ceux-ci soient à l'intérieur ou à l'extérieur de leur département d'origine¹⁶¹. Par exemple, le LIAL possède une zone d'intervention très élargie par rapport au Cantal (sud-ouest et Puy-de-Dôme notamment)¹⁶². Leur stratégie serait d'aller chercher les clients qui les intéressent sur les marchés porteurs et plus prolifiques. Pour les laboratoires privés, la zone d'intervention est une conséquence de la prestation analytique proposée afin de la rentabiliser au mieux. Il conviendrait donc de la développer sans la limiter¹⁶³. Ce dernier point peut être illustré par le verbatim suivant qui émane d'un cadre de Terana :

« On est attaqué à Saint-Germain-l'Herm, un tout petit village, à la maison de retraite parce qu'ils travaillent conjointement avec l'hôpital d'Ambert qui travaille avec un laboratoire privé. Parce que c'est le laboratoire Eurofins qui est très présent dans le milieu hospitalier, et donc ils en profitent pour ramasser toute l'hygiène alimentaire. Sinon, ils n'auraient pas été chercher la maison de retraite. »¹⁶⁴

Cette logique des laboratoires privés d'analyses pourrait s'expliquer par la volonté des financeurs de faire des bénéfices afin d'assurer leur pérennité. Le choix des marchés couverts par les laboratoires privés se ferait en fonction du chiffre d'affaires pouvant être effectué. *A contrario*, les analyses qui ne sont pas rentables – notamment en termes de déplacements lors des analyses en hygiène alimentaire – ne seront pas couvertes par les laboratoires privés¹⁶⁵. Les laboratoires publics d'analyses, quant à eux, répondent aux marchés qui ne sont pas couverts par les laboratoires privés :

« C'est l'intérêt des labos publics, c'est de faire ce que les autres ne veulent pas faire. C'est ingrat. C'est ingrat parce que les autres prennent le miel qui rapporte, et eux se retrouvent avec ce qui ne rapporte pas, donc c'est compliqué. »¹⁶⁶

D'après ces dires, il existe une ambivalence concernant la typologie de clients des laboratoires publics d'analyses. En effet, ils seraient nécessaires pour assurer leurs services sur l'ensemble du territoire, même si cela revient à effectuer des analyses qui ne sont pas rentables. Se pose alors ici la question de la rentabilité du service public, car les laboratoires publics sont à l'équilibre budgétaire grâce aux contributions des départements qui les financent, contrairement aux laboratoires privés. Un cadre de Terana nous a indiqué qu'il existe une certaine entente entre les laboratoires publics, et que Terana ne va pas intervenir sur des marchés où des laboratoires publics sont implantés. Une réflexion existe également envers les laboratoires privés :

¹⁶¹ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

¹⁶² Entretien n°13 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Cantal

¹⁶³ Réponse n°2 du questionnaire informatique – Un cadre de laboratoire départemental d'analyses

¹⁶⁴ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

¹⁶⁵ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

¹⁶⁶ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

« Nous, déjà, on n'a pas vocation à marcher sur les plates-bandes de nos collègues publics, et on se pose toujours la question avant d'intervenir en dehors de notre département là où il y a un laboratoire privé. Dans l'Allier par exemple où ils sont en SEM, en se disant : est-ce que ça vaut le coup de « lever la merde » pour un client ? On a plus une approche « territoire » là où nos concurrents ont plus une approche « marché ». »¹⁶⁷

D'après ce verbatim, Terana exerce une forme d'autocensure en termes de concurrence vis-à-vis des laboratoires privés. Cela pourrait s'expliquer soit par la volonté d'essayer des relations cordiales avec ces concurrents privés (point qui sera abordé dans la suite du mémoire), soit en raison d'un manque de confiance des dirigeants vis-à-vis de leurs capacités à gagner des marchés. Dans ce contexte de libre-concurrence, les laboratoires privés d'analyses ont gagné des parts de marchés dans des secteurs où les laboratoires d'analyses publics étaient historiquement implantés. Les privés ont été perçus comme très incisifs commercialement¹⁶⁸ par rapport aux laboratoires publics, que ce soit en matière des prix des analyses proposés – avec l'exemple du LIAL sur le marché des analyses pour l'éradication de la BVD¹⁶⁹ – ou bien concernant le démarchage commercial :

« Après, quand je vais intervenir sur la besnoitiose à l'AG du GDS du 03, et que là, il y a le directeur d'Eurofins à 11h du soir qui me glisse la carte de son labo dans la poche en me disant : « Voilà le 42, on discute quand vous voulez sur le tarif des boucles, etc. » et qui a déjà lancé sa boucle BVD à 3,90 € aussi. Je me dis que la guerre des labos est vraiment lancée. »¹⁷⁰

Ce verbatim doit être remis dans le contexte de ce potentiel marché pluriannuel à fort volume, donc à fort potentiel économique. Mais le terme de « guerre » démontre que la concurrence entre laboratoires publics et privés est donc perçue comme très agressive de la part de ce responsable de GDS. Avant la création du GIP, la publicité n'était pas possible pour les différents laboratoires qui composent Terana car ils étaient des services des conseils départementaux. Seules les communications techniques l'étaient. Contrairement à cette démarche commerciale qui est ancrée dans les mœurs des laboratoires privés, les laboratoires publics sont et demeurent des services des conseils départementaux. Les regroupements de laboratoires publics ne sont toutefois plus aussi visibles en tant que tels. Donc les usagers faisaient appel à eux qui tâchaient, en contrepartie, de les garder en tant que clients¹⁷¹. Maintenant que le statut juridique de Terana lui permet de faire de la publicité, un changement de culture doit être opéré. Il serait toutefois intéressant de déterminer, d'un point de vue strictement comptable, la balance entre les impôts payés pour faire de la publicité, accompagnés du prix des actions commerciales mises en place, en comparaison aux analyses qui ont été faites par Terana grâce à cette publicité. Ajoutée à la partie financière, la renommée et l'image de Terana ont pu être mises en avant auprès des potentiels clients notamment dans des salons

¹⁶⁷ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

¹⁶⁸ Entretien n°22 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

¹⁶⁹ Entretien n°13 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Cantal

¹⁷⁰ Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire

¹⁷¹ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

dédiés aux professionnels des métiers de bouche¹⁷², afin de développer les commandes d'analyses en hygiène alimentaire.

Cependant, la concurrence des laboratoires privés a pu être perçue comme un élément positif selon certains acteurs interrogés, notamment en matière de services rendus. En effet, le monopole d'un laboratoire sur un territoire donné peut parfois diminuer la qualité de service comme le montre le verbatim de ce cadre des services déconcentrés :

« C'est vrai que parfois on peut se poser des questions, quand on est seul sur un territoire, on a eu le cas à un moment donné. On a eu un laboratoire qui n'était pas tout à fait satisfaisant dans les rendus des résultats. On était pieds et mains liés sinon il fallait se réorganiser complètement. Ça peut être embêtant pour le donneur d'ordres, d'où l'intérêt de garder suffisamment de concurrence. C'est bien parce que ça stimule. Un changement d'hommes peut changer complètement une situation. »¹⁷³

Faire appel à la concurrence peut donc inciter le laboratoire auparavant prestataire des analyses à se remettre en question. Il n'est toutefois pas précisé si le laboratoire cité était public ou privé. La concurrence permet de jouer sur la politique tarifaire des analyses. En effet, elle a tiré les prix vers le bas. Un responsable du GDS du Puy-de-Dôme nous a indiqué qu'il pouvait y avoir un grand écart de prix sur la même analyse entre laboratoires publics et privés. En effet, l'analyse séro-immunologique de recherche du virus de la BVD est proposée à 2,99 € au LIAL contre 10 € au LDA du Cher¹⁷⁴. La position des GDS est alors compliquée à tenir en observant un tel écart de prix : faire appel à leurs partenaires historiques que sont les LDA ou aller vers l'offre la plus intéressante économiquement ? Toutefois, si tous les prestataires tirent chacun leur tour les prix à la baisse, il existe un risque pour qu'aucun d'entre eux ne fasse de marge :

« Après, c'est vrai qu'il peut y avoir de la concurrence de labos, comme par exemple pour la fièvre catarrhale ovine, où il y avait un certain nombre de gros faiseurs, de gros opérateurs, de gros exportateurs qui mettent en concurrence différents labos pour avoir les prix les plus bas. On est tout à fait d'accord. Cependant, ça, ça ne tient qu'un temps. Si on ne garde pas de services à côté, le prix le plus bas ne tient qu'un temps et sous-entendu, si on ne fait pas de marge, on ne peut pas survivre. »¹⁷⁵

Le rôle des clients qui recherchent un moindre coût pour leurs analyses est à prendre en compte dans cette politique tarifaire. Elle ne serait donc pas pérenne et pourrait conduire à la fermeture de toutes les parties jouant ce jeu de la baisse des tarifs¹⁷⁶. Comment Terana doit alors se placer en sachant qu'ils ne pourront avoir des prix aussi compétitifs que leurs concurrents privés ? La qualité des prestations fournies ainsi que les relations clients pourrait être un de leurs atouts car le prix le plus bas n'est pas toujours le critère principal du choix du laboratoire :

¹⁷² Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme ; Entretien n°13 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Cantal

¹⁷³ Entretien n°4 – Un cadre des services déconcentrés de la Loire

¹⁷⁴ Entretien n°21 – Un responsable du GDS du Puy-de-Dôme

¹⁷⁵ Entretien n°7 – Un cadre des services déconcentrés du Cantal

¹⁷⁶ Entretien n°2 – Un représentant de la profession vétérinaire du Puy-de-Dôme

« En santé animale, par exemple les gros négociants comme Lespinasse ou Sicarev, ne se posent pas de questions. Si on n'est pas foutu d'être compétitif ... Alors ils regardent quand même, il y a quand même un moment où ils privilégient la qualité des analyses et ils font appel au service de proximité pour certaines choses. Donc ils sont prêts à payer un peu plus cher pour le service rendu, c'est ce qui s'est passé. Mais un peu plus cher, si on était au double ... »¹⁷⁷

La proximité des LDA procure une certaine flexibilité aux services rendus, même avec une tarification plus élevée. Terana, grâce à des prix plus intéressants que les LDA isolés, serait un bon compromis pouvant assurer un prix abordable et une bonne qualité de service. De plus, certains acteurs ont montré un certain parti pris vis-à-vis des laboratoires départementaux publics :

« Moi je boycotterai [les laboratoires privés] parce que j'estime qu'il faut entretenir le maillage public car en cas de merde, on est bien content de les avoir, une certaine impartialité et ils ne vont pas enlever telle ou telle analyse parce que ce n'est pas assez rentable. Oui, ça se fera toujours, s'il y a un truc qui ne se fait pas, ils vont l'arrêter mais c'est quand même autre chose. »¹⁷⁸

Les raisons de ce choix privilégié et militant en faveur des laboratoires publics seraient multiples. La première évoquée serait liée au désengagement des laboratoires privés sur certaines analyses¹⁷⁹ estimées comme non rentables de leur part, en opposition avec les laboratoires publics. De plus, l'impartialité des laboratoires privés est également remise en cause, notamment en temps de crise¹⁸⁰ comme l'a montré l'exemple la contamination du lait infantile produit par Lactalis¹⁸¹. Enfin, deux raisons plus implicites seraient l'efficacité et la réactivité de Terana qui semblent satisfaisantes, ne poussant pas ce vétérinaire à vouloir se tourner vers un laboratoire privé.

Les laboratoires privés d'analyses sont donc en concurrence avec Terana. Au-delà du fonctionnement, des différences sont à noter entre ces deux modèles. Les laboratoires privés ont pu être qualifiés d'agressifs en raison de leur approche en termes de marché – sans limite de leur zone d'intervention et avec un développement commercial important – tout en faisant parfois baisser les prix. Les avis divergent quant à cette concurrence, perçue tantôt comme essentielle pour éviter un monopole et faire baisser les prix, tantôt comme un obstacle au soutien des laboratoires publics qui sont utiles notamment en raison de leur impartialité en cas de crise sanitaire. Même si un cadre Terana affirme que le groupement ne propose pas ses services sur les marchés où des laboratoires publics sont positionnés, n'existe-t-il tout de même pas une certaine concurrence entre les laboratoires publics ?

¹⁷⁷ Entretien n°3 – Un cadre du conseil départemental de la Loire

¹⁷⁸ Entretien n°6 – Un représentant de la profession vétérinaire de la Loire

¹⁷⁹ Ce fut le cas de la fermeture du site d'analyses des eaux de l'Institut Pasteur de Lille, jugé insuffisamment rentable.

¹⁸⁰ Entretien n°16 – Un cadre des services déconcentrés

¹⁸¹ LEGRAND G., MARTIN J.-F. Affaire Lactalis. Un labo nantais aurait orienté des analyses, le groupe dément, *Ouest-France*, le 19 février 2018.

2. Et la concurrence entre laboratoires publics ?

Le statut juridique de groupement d'intérêt public permet une intervention au-delà des frontières du département. Cependant, Terana a évoqué la volonté de ne pas mettre en concurrence les LDA publics des départements voisins¹⁸². Les GDS sont des partenaires privilégiés des LDA en raison de leur gestion de la prophylaxie des animaux de rente. La prophylaxie représente une part importante des analyses effectuées par Terana mais également du chiffre d'affaires¹⁸³. En effet, en tant que maître d'œuvre de la prophylaxie, les GDS ont la possibilité de choisir pour le compte de leurs adhérents. Historiquement, les GDS ont fait appel aux LDA concernant les analyses effectuées pour leurs comptes, notamment pour la prophylaxie. Cette relation privilégiée entre ces deux parties fait qu'il n'y a pas de concurrence pour les LDA :

« Le partenariat qui a été fait entre le labo et le GDS, on a fait fonctionner un outil de proximité performant pour apporter le service aux agriculteurs qui, de fait, ne laisse pas de place aux concurrents. Mais si l'on vient à perdre cet équilibre-là, forcément qu'il y aura un champ sur lequel les labos privés pourront aller. »¹⁸⁴

Cependant, si les relations venaient à se distendre, cet équilibre entre le GDS et Terana pourrait s'écrouler. Pour ce responsable du GDS de la Loire, c'est le conseil départemental qui joue le rôle d'entremetteur entre ces deux parties de par son intervention financière dans le fonctionnement de ces deux structures.

« Après, on va être très clair aussi, on favorise Terana. Terana c'est 85 % [de santé animale] donc ils sont très liés au GDS. C'est du personnel du département, donc du conseil départemental 42. Mais le conseil départemental 42 donne une aide jusqu'à 400 000 € sur les analyses, nous dit qu'il ne veut voir que des analyses Terana, sur le reste on ne pose aucune question. Le Conseil départemental nous dit : « Oui je vous aide beaucoup au niveau de l'élevage, et oui en même temps j'aide beaucoup mon labo qui fait partie de mon personnel. » [...] Ça lie de façon très forte Conseil départemental, Terana, GDS parce qu'il y a des conventions financières dans tout ça, du personnel. »¹⁸⁵

Un favoritisme envers les laboratoires publics de Terana est souhaité par le conseil départemental au sein du GDS de la Loire en raison de sa contribution financière sur certaines analyses mais également du personnel du conseil départemental mis à disposition à Terana. Ces agents de la collectivité sont des fonctionnaires territoriaux qui sont payés par leur structure d'origine, que Terana rembourse. Le fait que Terana puisse conserver ces emplois permet au département de conserver les économies budgétaires liées à la création du GIP. Cependant, les interrelations entre ces trois parties impliquent des contraintes pour le GDS qui n'est pas libre de tout mouvement. Heureusement pour celui-ci, les relations sont bonnes avec le site de la

¹⁸² Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

¹⁸³ Selon un cadre de Terana, la sérologie représente environ un tiers du chiffre d'affaires de son site. La prophylaxie ne constitue pas entièrement les analyses faites en sérologie mais une majeure partie.

¹⁸⁴ Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme

¹⁸⁵ Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire

Loire de Terana¹⁸⁶. Alors le GDS peut atteindre ses objectifs. Se pose ici la question de l'intérêt de privilégier le laboratoire financé par son conseil départemental, si les prix qu'il pratique sont plus élevés, comme l'illustre le verbatim suivant :

« Pour les GDS, c'est éminemment compliqué cette histoire des labos. Prenons le [laboratoire de la Drôme et de l'Ardèche]. Le conseil départemental donne une subvention au GDS pour réaliser les analyses dans son labo. La PCR¹⁸⁷ BVD coûte actuellement 8,08 € au labo de Valence, 5,20 € à Terana Loire depuis le 3 avril. Est-ce qu'on a plus intérêt à perdre la subvention du conseil départemental ou à venir à Terana ? On va garder la subvention du conseil départemental et le lien avec notre conseil départemental qui finance des tas d'autres choses. Donc on se paie une analyse à 8,08 €. »¹⁸⁸

Par le jeu des subventions, certains GDS doivent donc s'en tenir à payer plus chères leurs analyses plutôt que de voir leur pérennité en sursis en raison de subventions qui viendraient à disparaître. Le conseil départemental, par son investissement dans la politique sanitaire départementale, influe sur la concurrence des laboratoires départementaux publics. Cette négociation politique structure et conditionne ici les échanges économiques entre les GDS et Terana. Cependant, du point de vue de l'aide apportée aux agriculteurs, le conseil départemental pourrait tout aussi bien se tourner vers les laboratoires privés proposant la même prestation analytique nécessaire à la politique sanitaire :

« Les subventions, elles sont apportées aux agriculteurs qui alimentent de fait indirectement Terana mais qui pourraient alimenter un autre laboratoire privé, peu importe. C'est pas l'objectif pour la politique publique qu'on apporte, c'est pour avoir des cheptels indemnes pour faciliter la performance des exploitations. Dans ce cadre-là, c'est une subvention publique que l'on apporte aux éleveurs. L'année dernière, c'était 300 000 € de subvention publique répartie entre 2350 exploitations agricoles en fonction des analyses qu'ils avaient faites chacun. »¹⁸⁹

Au sein d'un conseil départemental, existent plusieurs visions du sujet de la politique sanitaire. En matière d'aide aux agriculteurs, l'objectif est d'obtenir des élevages sains afin d'être compétitif dans les différentes productions. Cependant, l'autre pendant concerne l'argent du conseil départemental. Dans ce cas, le directeur financier veillera à ce que le conseil départemental agisse de manière la plus rentable possible. C'est pourquoi la question de la loyauté des GDS à Terana pourrait un jour se poser. Ce point sera développé dans la troisième partie de ce mémoire.

Par leurs contributions financières, les conseils départementaux tendent à supprimer la concurrence que pourrait subir Terana sur leur territoire, vis-à-vis de leurs partenaires historiques que sont les GDS. Cependant, il en va de même pour les laboratoires publics des

¹⁸⁶ Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire

¹⁸⁷ PCR : Réaction en chaîne par l'enzyme polymérase, de l'anglais *Polymerase chain reaction*

¹⁸⁸ Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire

¹⁸⁹ Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme

départements voisins. Cette loyauté pourrait toutefois être remise en question dans le cas où des restrictions financières devraient être menées.

La concurrence de Terana provient donc des laboratoires privés qui ont une approche qualifiée de type « *marché* » en opposition à une approche « *territoire* ». En effet, les laboratoires privés ont une politique commerciale offensive – en matière de zone d'intervention et de démarchage – qui diffère de celle des laboratoires publics. Cependant, une politique tarifaire tirée vers les prix les plus bas contraindrait chaque partie à ne plus faire de bénéfices et n'est donc pas souhaitable. Du côté des laboratoires publics, la concurrence pour gagner le marché des GDS – qui sont des fournisseurs d'analyses important – tend parfois à être évincée par les aides fournies par les conseils départementaux. Une étude plus précise de la situation dans les quatre départements de Terana sera développée dans la troisième partie de ce mémoire. Le regroupement des laboratoires sous la forme d'un GIP a permis de fournir des armes supplémentaires à Terana afin d'être compétitif dans ce contexte économique d'ouverture des marchés.

B) Les conséquences de la mutualisation des laboratoires

La mutualisation des laboratoires a permis de regrouper les ressources et les charges au sein d'une même structure. Afin d'optimiser au mieux les perspectives qui s'offrent au groupement, la question de la réorganisation des activités entre les différents sites doit être soulevée. La clé de répartition des contributions financières des départements doit également être renouvelée à l'issue de cette année 2018. Ces deux sujets seront abordés après avoir développé le besoin de diversification des activités de Terana.

1. *La diversification des activités de TERANA*

Le regroupement des laboratoires devait permettre d'avoir les moyens – humains, financiers et techniques – de continuer les activités existantes dans les quatre laboratoires de Terana, mais également de développer des activités nouvelles. La très grande majorité des personnes interrogées ont évoqué le fait que la diversification des activités était indispensable pour pallier le manque de rentabilité des missions de service public, tout comme ce cadre de conseil départemental :

« La diversification, c'est ce qui amené Terana a travaillé sur le volet mutualisation à l'époque. Le laboratoire savait qu'il y avait une nécessité, notamment pour réduire le déficit, à rentrer dans ces activités-là, à entrer de nouveaux champs mais sur des champs qui, à la différence de la santé animale, étaient fortement concurrentiels. Ils nécessitaient une expertise, du matériel précis, des coûts et que seul, c'était compliqué, en l'état budgétaire du labo et in fine du département, de réussir à investir ce champ-là. La diversification des activités passait aussi par la survie du laboratoire. Ça devait aller aussi dans ce sens-là. »¹⁹⁰

¹⁹⁰ Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme

La diversification passe par le développement des compétences en dehors de celles acquises historiquement, comme la santé animale¹⁹¹. En effet, nous l'avons déjà évoqué plus haut avec le choix du GDS du Cantal de se tourner vers un laboratoire privé pour effectuer les analyses du plan d'éradication de la BVD, le risque de se cantonner à ses activités historiques est de les perdre un jour. Ainsi, une situation qui est économiquement favorable peut ne pas le demeurer à l'avenir. Le besoin de remise en question permanente est essentiel pour être réactif aux évolutions des demandes de la société – *a fortiori* de l'État – en matière de sanitaire. En effet, un cadre de Terana a évoqué le fait que le développement de nouvelles activités, et donc de nouvelles analyses, était notamment possible s'il existait des contraintes réglementaires les exigeant¹⁹². Autrement, les analyses doivent apporter une plus-value apportant un bénéfice financier ultérieur aux commanditaires des analyses. La question du rôle de l'État en tant que donneur d'ordres sera développée dans la prochaine sous-partie de ce mémoire.

Dans la troisième année de vie de Terana, cette diversification des activités n'a pas été trop ressentie par les usagers¹⁹³. Aucun manque concernant l'activité de Terana n'a été cité¹⁹⁴. Un cadre a décrit cette période comme une phase d'essor, de mise en place des bases avant de pouvoir réellement diversifier les activités¹⁹⁵. Deux différents volets ont été décrits par les personnes interrogées pour diversifier les activités de Terana. Le premier consiste à développer les activités qui sont en place localement sur l'ensemble de la zone d'intervention de Terana :

« Sur la diversification des activités, déjà il faut élargir ce que l'on fait sur les quatre [départements] parce que ce n'était pas toujours le cas. En même temps, la difficulté c'est qu'il faut stabiliser, absorber la fusion de quatre labos. Passer de la phase où on est quatre dans une entité côte-à-côte, on a quatre sites mais on ne fait pas exactement la même chose sur chaque site et donc il y a logique d'entité économique, avant d'imaginer diversifier, développer. »¹⁹⁶

La difficulté soulevée ici est la création d'une entité unique et non la juxtaposition de quatre structures qui travailleraient ensemble. La diversification n'est alors peut-être pas possible pour le moment. Pour cela, la complémentarité des catalogues d'analyses entre les différents sites de Terana serait une piste de développement¹⁹⁷. Les prestations intellectuelles constituent un domaine à développer qui diffère des activités historiques des laboratoires que sont les analyses. Ces prestations comprennent les formations hygiène alimentaire, en gaspillage alimentaire mais également la métrologie¹⁹⁸ ou, la conception et mise en place de plans de maîtrise sanitaire en industrie agro-alimentaire (notamment chez les petits exploitants)¹⁹⁹. Le développement de nouvelles prestations – analyses chez les animaux de compagnie et les chevaux²⁰⁰ par exemple

¹⁹¹ Entretien n°12 – Un cadre du conseil départemental du Cantal

¹⁹² Entretien n°22 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

¹⁹³ Entretien n°4 – Un cadre des services déconcentrés de la Loire ; Entretien n°6 – Un représentant de la profession vétérinaire de la Loire ; Entretien n°10 – Un responsable du GDS du Cantal

¹⁹⁴ Entretien n°6 – Un représentant de la profession vétérinaire de la Loire

¹⁹⁵ Entretien n°18 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Haute-Loire

¹⁹⁶ Entretien n°12 – Un cadre du conseil départemental du Cantal

¹⁹⁷ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

¹⁹⁸ Entretien n°13 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Cantal

¹⁹⁹ Entretien n°16 – Un cadre des services déconcentrés de la Haute-Loire

²⁰⁰ Entretien n°15 – Un représentant de la profession vétérinaire de la Haute-Loire

– ainsi que l’acquisition de nouvelles cibles – extension de l’offre en hygiène alimentaire aux communes, aux maisons de retraite et hôpitaux²⁰¹ – constituent le second volet de diversification. Cependant, la recherche de nouvelles cibles correspond à des marchés soumis à appels d’offres sur lesquels la concurrence est déjà très importante.

De plus, le développement d’une nouvelle offre dans son catalogue de prestations peut ainsi susciter chez ces usagers un besoin auquel ils n’avaient pas éventuellement pas pensé, comme le montre le verbatim suivant :

« Le gaspillage alimentaire, on a fait beaucoup de travail par rapport à ça. On en a parlé lors des réunions, de la création en tant que piste. Va savoir pourquoi, le conseil départemental de la Haute-Loire a lancé un appel d’offres sur le gaspillage alimentaire pour leurs collègues. On a été retenu, on était en concurrence avec d’autres boîtes mais tu suscites aussi le besoin dans tes partenaires. »²⁰²

Au-delà des propositions qui ont pu être faites lors des entretiens que nous avons menés – et que nous avons citées ci-dessus – les idées de Terana pourraient être une nouvelle source d’activités pouvant être développées. Cependant, une des limites a été évoquée par un responsable de GDS :

« Nous, la crainte que l’on a, c’est l’évolution des tarifs parce qu’on nous dit bien que l’effet mutualisation permettra de contenir les tarifs. Mais moi j’ai peur que pour le département, ça les fasse monter. Je ne suis pas sûr que les mutualisations aient un effet sur les tarifs, ça tire toujours les tarifs à la hausse. On le verra, mais on le voit déjà au premier catalogue. »²⁰³

L’harmonisation des activités de Terana a fait craindre à cet acteur une augmentation des tarifs des prestations. Ainsi, la diversification des activités de Terana, qui était un des objectifs à l’origine de la création du groupement, est unanimement souhaitée même si celle-ci ne s’est pas encore fait ressentir. Des pistes de développement ont été développées de la part des personnes interrogées. Ainsi la diversification devrait nécessiter une réorganisation de ces activités au sein du GIP.

2. Le projet de réorganisation des activités de Terana

Plusieurs hypothèses de réorganisation des activités de Terana ont été émises par les cadres chargés de ce projet. Afin de se préparer à l’arrivée du potentiel décret qui lancera le début du plan d’éradication de la BVD – et donc un nombre important d’analyses à effectuer – une réorganisation des activités a été étudiée. Encore en projet, elle consisterait à répartir les activités d’hydrologie et d’hygiène alimentaire du site de la Loire sur les autres sites. Ainsi, le laboratoire de Montbrison pourrait accueillir les analyses concernant l’éradication de la BVD. L’augmentation de l’activité analytique impose une réorganisation afin de tirer au mieux parti de cette opportunité. Au moment des différents entretiens, ce niveau de précisions concernant

²⁰¹ Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme

²⁰² Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d’analyses du Puy-de-Dôme

²⁰³ Entretien n°10 – Un responsable du GDS du Cantal

ce projet de réorganisation n'était pas connu de notre part, et donc ni exposé aux personnes interrogées. Les impressions des différentes parties prenantes – usagers, partenaires et cadres de Terana – ont pu être recueillies à propos de ce sujet qui peut paraître difficile à gérer.

En raison de l'historique d'implication, la maturation du projet et la capacité à se projeter des différentes directions de Terana sont donc diverses. Cependant, la réorganisation apparaît comme nécessaire pour que Terana puisse trouver un modèle économique pérenne, comme l'a affirmé ce cadre du conseil départemental du Cantal :

« C'est absolument indispensable. Je pense que ça vaut pour les quatre membres du GIP, on a toujours défendu le maintien d'un site sur chaque département. C'était un des objectifs, surtout quand on revient au maillage territorial. Que ces sites, parce qu'ils sont dans cette entité qu'est Terana, qu'ils ne fassent pas aujourd'hui et demain encore moins ce qu'ils faisaient par le passé, et donc ils soient restructurés, spécialisés pour partie, c'est dans l'ordre naturel des choses. »²⁰⁴

Il paraît – selon ces dires – naturel que la réorganisation ait lieu à la suite du regroupement des laboratoires. La réorganisation devrait, comme initialement prévue, prévoir la conservation des quatre laboratoires en place. La question de réorganiser les activités d'un laboratoire se pose également lorsqu'il s'agit d'un laboratoire isolé, pas seulement pour un groupement selon un cadre de laboratoire départemental d'analyses de l'Allier. Il faudrait donc ainsi réfléchir aux perspectives de chaque activité et de sa rentabilité²⁰⁵. Cette réflexion sur la rentabilité des activités ne serait peut-être pas aussi tranchée dans un laboratoire d'analyses public en raison du service public qu'il procurerait. Pour Terana, la réorganisation était une des raisons de la création :

« [La réorganisation] est nécessaire parce que c'est l'objectif, sinon ce n'était pas la peine de faire Terana. Mais, s'ils ont fait ça, ce n'est pas pour qu'on reste à l'identique. Je ne pense pas. La problématique va être de regrouper davantage nos activités pour être compétitif tout en gardant la proximité. »²⁰⁶

Selon ce cadre de Terana, les conseils départementaux ont monté ce groupement de laboratoires afin de regrouper les activités pour être compétitif. Pourtant, il persiste une certaine opposition entre la conservation de la proximité et le regroupement de certaines activités. Pour l'instant, la réorganisation n'a pas encore eu lieu, les activités des différents laboratoires ont été juxtaposées pour un autre cadre de Terana²⁰⁷. La mutualisation a donc eu lieu sur les achats de réactifs pour les analyses. Le contexte sanitaire des différentes crises FCO a permis d'avoir de bons résultats. Cependant, il a laissé entendre que sans ce surplus d'analyses, les résultats auraient pu stagner. La réorganisation des analyses serait donc nécessaire pour une meilleure utilisation des moyens

²⁰⁴ Entretien n°12 – Un cadre du conseil départemental du Cantal

²⁰⁵ Entretien n°19 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de l'Allier

²⁰⁶ Entretien n°22 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

²⁰⁷ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

financiers. Ce cadre a également souligné que la conjoncture – amélioration des résultats financiers et bonnes relations entre les membres de Terana – était propice au changement²⁰⁸.

Cependant, il existe des divergences au sein de Terana concernant la réorganisation. Ce n'est pas tellement sur le fond, mais sur la forme de ce changement. Pour un cadre de Terana²⁰⁹, la réorganisation passerait par le développement de nouvelles activités, contrairement à la spécialisation d'un site – le laboratoire de la Loire faisant toutes les analyses pour Terana en matière du plan BVD – combinée à l'arrêt de certaines d'autres activités. De plus, un problème a été soulevé à propos de ce sujet au sein des membres du comité de direction. La répartition des analyses entre les différents sites de Terana entraînerait la perte d'une partie des prérogatives des membres du comité de direction. Le verbatim suivant illustre ces propos :

« La vraie difficulté, pour le collègue technique qui est en CODIR et qui valide de l'hygiène, est que d'un seul coup d'un seul, on va lui dire : « Tu ne valides plus de l'hygiène », il a un peu le sentiment de perdre un peu son rôle de valideur. Après, c'est habillé ce problème perso qui touche six personnes, tu l'habilles comme tu veux en disant : « Le personnel, ils sont complètement contre », « Ils veulent que les analyses soient faites chez nous ». Tout ça, c'est des conneries. »²¹⁰

Au sein même des dirigeants de Terana, les avis sont partagés. La raison évoquée serait la perte d'une partie de son rôle de validation, mais peut-être également une résistance au changement.

De plus, une grande majorité des personnes interrogées²¹¹ ont montré des signes d'appréhension ou d'inquiétude vis-à-vis de la réorganisation. La situation n'étant pas encore établie, les spéculations sur le fonctionnement d'une structure Terana réorganisée vont bon train. Les dirigeants de Terana ont conscience qu'une réorganisation devra passer par un maintien de la qualité des services proposés²¹². Si celle-ci est maintenue, les usagers ne se soucieraient alors plus du lieu où sont faites les analyses. Ce dernier point est tout de même contesté au sein de Terana²¹³. Un des freins pour les différents laboratoires de Terana à s'engager pleinement dans ce projet serait la difficulté à faire marche arrière :

« Imaginons que moi j'ai des activités qui partent ailleurs parce qu'on regroupe, et demain pour une raison X ou Y, le labo sort de Terana. Il se passe quoi ? Ces aspects-là peuvent

²⁰⁸ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

²⁰⁹ Entretien n°13 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Cantal

²¹⁰ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

²¹¹ Entretien n°4 – Un cadre des services déconcentrés de la Loire ; Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire ; Entretien n°6 – Un représentant de la profession vétérinaire de la Loire ; Entretien n°7 – Un cadre des services déconcentrés du Cantal ; Entretien n°8 – Un cadre des services déconcentrés du Puy-de-Dôme ; Entretien n°10 – Un responsable du GDS du Cantal ; Entretien n°13 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Cantal ; Entretien n°16 – Un cadre des services déconcentrés de la Haute-Loire ; Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire ; Entretien n°20 – Un représentant de la profession vétérinaire du Cantal ; Entretien n°21 – Un responsable du GDS du Puy-de-Dôme ; Entretien n°22 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

²¹² Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

²¹³ Entretien n°13 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Cantal

[entraîner] le fait que chacun se renferme sur son activité, et du coup on n'arrive pas trop à bouger les choses et on reste sur un status quo. Alors à terme, c'est fini pour nous. »²¹⁴

Comme nous l'avons vu lors de l'historique de la création de Terana, des doutes peuvent cependant subsister au sein des directions de Terana. Pourtant, ce verbatim souligne la nécessité de se réorganiser afin d'assurer la pérennité des laboratoires.

De plus, de nombreuses inquiétudes ont été évoquées lors de nos entretiens quant à ce sujet. Tout d'abord, les économies financières qui seraient réalisées ne semblaient pas évidentes pour des usagers de Terana²¹⁵ en raison des grandes distances que devront effectuer les navettes pour transporter les échantillons. Ce problème des soi-disant économies d'échelle liées à la mutualisation des activités ou aux fusions institutionnelles génère des « coûts » élevés de « transaction » – transports, déplacements, ajustements entre acteurs, augmentation du temps de gestion bureaucratique – décrits par Williamson. Il a construit les fondements de la théorie des « coûts de transaction », basée sur le principe qu'économiser sur les coûts de transaction est préférable au gaspillage résultant de choix guidés par le hasard²¹⁶. En conséquence, les coûts de production devront être maintenus²¹⁷, une bonne logistique d'acheminement des échantillons devra être mise en place²¹⁸ mais également de transmission des informations et des résultats²¹⁹. Enfin, la notion de réorganisation a pu faire penser aux logiques des grandes entreprises multinationales qui sont mises en place afin d'améliorer leurs marges. C'est pourquoi, un responsable de GDS²²⁰ a tenu à attirer l'attention sur le fait qu'il fallait garder une logique de santé au sein de Terana et ne pas tomber dans les travers d'une logique purement financière. Enfin, la crainte la plus souvent évoquée²²¹ était la perte de réactivité en lien avec l'éventuel éloignement géographique des activités. Nous avons démontré dans la partie précédente l'importance de la proximité pour les usagers de Terana. Toutefois, afin d'éviter la multiplication des interlocuteurs, le maintien d'un correspondant technique local pourrait permettre de pallier les inquiétudes de ce changement, comme le montre le verbatim suivant :

« Si on me dit le Cantal fait les analyses brucellose, la Loire fait la BVD, mais que tout le monde localement est capable d'expliquer les choses. Ça évite d'avoir un interlocuteur dans chacun des labos pour chaque maladie sans savoir où on en est. Un coordinateur/responsable technique d'un labo sur un site, même s'il ne fait pas l'analyse, ça il est capable de le faire ou

²¹⁴ Entretien n°14 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Loire

²¹⁵ Entretien n°15 – Un représentant de la profession vétérinaire de la Haute-Loire ; Entretien n°16 – Un cadre des services déconcentrés de la Haute-Loire

²¹⁶ GHERTMAN M. Oliver Williamson et la théorie des coûts de transaction, *Revue française de gestion*, vol. 142, no. 1, 2003, pp. 43.

²¹⁷ Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme ; Entretien n°20 – Un représentant de la profession vétérinaire du Cantal ; Entretien n°21 – Un responsable du GDS du Puy-de-Dôme

²¹⁸ Entretien n°21 – Un responsable du GDS du Puy-de-Dôme

²¹⁹ Entretien n°8 – Un cadre des services déconcentrés du Puy-de-Dôme

²²⁰ Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire

²²¹ Entretien n°4 – Un cadre des services déconcentrés de la Loire ; Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire ; Entretien n°6 – Un représentant de la profession vétérinaire de la Loire ; Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme ; Entretien n°20 – Un représentant de la profession vétérinaire du Cantal ; Entretien n°21 – Un responsable du GDS du Puy-de-Dôme

doit être capable de le faire. C'est très bien de garder un site départemental mais forcément on ira vers une certaine spécialisation des analyses. »²²²

Cette proposition consistant à la communication de résultats d'analyses sans les avoir faites n'avait pas été favorablement accueillie lors d'une présentation du projet de réorganisation. Mais cette idée permettrait de conserver la proximité, et de ne pas multiplier les changements pour les usagers en conservant ainsi les interlocuteurs habituels. Toutefois, ce modèle de proximité n'est pas partagé pour tous les membres au sein de Terana²²³. Il ne permettrait pas la proximité – qu'elle soit géographique, sociale ou intellectuelle – évoquée dans les valeurs de Terana : proximité, qualité, impartialité et disponibilité²²⁴.

La grande majorité des personnes interrogées était favorable et comprenait la nécessité de réorganisation des activités de Terana, dans l'intérêt de la structure mais également dans la leur. Cependant, certains acteurs souhaitaient que le domaine d'activité les concernant demeure au sein du site de Terana de leur département, comme le montrent les verbatims suivants :

« Je verrai ça comme un recul, sauf si c'est moi qui ait le laboratoire santé animale. Sinon c'est contraire à mon discours de proximité. »²²⁵

« Si je pouvais choisir, je préférerais qu'ils gardent l'hygiène alimentaire, au moins les analyses de base. »²²⁶

« Moi je préférerais que l'eau et l'hygiène partent ailleurs, et qu'on garde toute la santé animale. [...] Ça ne me dérangerait pas de spécialiser, tant qu'on a chez soi, il n'y a pas de problème. »²²⁷

Ces différents rejets de la réorganisation dans les autres départements de Terana peuvent caractériser un effet « *nimby*²²⁸ ». Ce terme présente une connotation négative car il renvoie à l'idée que des groupes se mobiliseraient contre un projet pour protéger leur environnement de proximité sans considération de l'intérêt général²²⁹. Dans le cas de Terana, cela pourrait s'expliquer par le fait que la réorganisation est encore à l'état de projet et que les différents acteurs n'étaient pas forcément informés de la situation, manquant donc de réflexion antérieure et de solidarité entre eux face à un enjeu supposé d'intérêt général.

De manière plus prononcée, un responsable du GDS du Cantal a montré des signes de militantisme afin que les activités du laboratoire du Cantal restent dans le département. Ajoutée à cela, une certaine frustration liée au manque de communication autour de ce projet a pu être relevée. Cependant, cette réaction a peut-être pu être provoquée par l'abord du projet de

²²² Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire

²²³ Entretien n°13 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Cantal

²²⁴ <http://labo-terana.fr/>

²²⁵ Entretien n°4 – Un cadre des services déconcentrés de la Loire

²²⁶ Entretien n°16 – Un cadre des services déconcentrés de la Haute-Loire

²²⁷ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

²²⁸ NIMBY : acronyme de « *pas dans mon jardin* », de l'anglais « *not in my back yard* »

²²⁹ OLLITRAULT S. « NIMBY », COLE A., GUIGNER S. & PASQUIER R. (dir.), Dictionnaire des politiques territoriales, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 346-351.

réorganisation au cours de l'entretien. Cette information n'avait peut-être pas encore été délivrée par la direction de Terana, étant donné que les techniciens de Terana n'étaient pas encore informés. Il a alors dénoncé un certain manque de réciprocité dans le partage des informations concernant la direction que prend Terana et a déploré un manque de consultation des GDS. Selon Blatrix²³⁰, le développement de la démocratie participative contraint l'action collective des « *nimbys* » aux nouvelles pratiques de pouvoirs publics qui peuvent contribuer à délégitimer les mobilisations contestataires localisées. De plus, selon leurs dires, les GDS se considéraient comme des partenaires des LDA. Cette relation est remise en doute, et ne serait finalement que mercantile²³¹. Enfin, on pourrait craindre les conséquences éventuelles d'une telle réorganisation comme le montre ce verbatim :

*« Si Terana fait ça, ils mettent le doigt dans un truc qui va les conduire à leur perte parce qu'il y a des laboratoires dynamiques à côté. Il y a le LIAL, et il y en a d'autres. [Je n'ai pas dit que toutes les analyses faites à Terana s'en iraient]. Je pense que pour la profession vétérinaire, cela sera moins commode. Il y aura des difficultés d'organisation, l'acheminement d'échantillons, etc. »*²³²

Une éventuelle difficulté de logistique est mise en avant, notamment pour la profession vétérinaire. Cependant, les vétérinaires interrogés n'ont pas manifesté d'appréhension à cet égard. De plus, une des raisons du choix du LIAL par le GDS du Cantal pour effectuer les analyses du plan d'éradication de la BVD était l'éventuelle délocalisation des analyses, liée à la réorganisation. En effet, un responsable de GDS de la Haute-Loire a quant à lui montré sa compréhension du projet de réorganisation liée à cette augmentation du volume d'activités. La spécialisation du site de Montbrison a été acceptée en raison des explications des directeurs de Terana et du caractère répété des analyses en série qui pourrait permettre de rationaliser les coûts de production²³³.

Le projet de réorganisation des activités est donc un sujet qui divise pour les usagers mais également les directions des différents sites de Terana. L'éventuelle perte de proximité, donc de réactivité est une conséquence les plus appréhendées, mais ne pourra pas être évaluée tant que le projet ne sera pas abouti. Un effet « *nimby* » a été remarqué parmi plusieurs usagers. La réorganisation des activités de Terana soulève la question d'une réelle fusion des quatre laboratoires, et pourrait également avoir des conséquences sur le renouvellement de la clé de répartition.

3. Le renouvellement de la clé de répartition de la contribution financière

La contribution financière de chacun des membres au budget du groupement s'effectue selon une clé de répartition²³⁴. Elle a été déterminée pour les trois premiers exercices, soit 2016, 2017

²³⁰ BLATRIX C. Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective, *Politix*, 15 (57), 2002, pp. 79-102.

²³¹ Entretien n°10 – Un responsable du GDS du Cantal

²³² Entretien n°10 – Un responsable du GDS du Cantal

²³³ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

²³⁴ Pour rappel, la répartition des contributions financières se fait selon la clé suivante : Cantal : 8,01 % - Loire : 33,00 % - Haute-Loire : 32,72% - Puy-de-Dôme : 26,27 %

et 2018 à partir des contributions au titre des années 2012 à 2014. Elle doit donc être rediscutée pour l'exercice prochain. Elle ne pourra être modifiée que sur décision unanime de l'assemblée générale, et à défaut, restera identique. Sa modification est donc entre les mains des élus des conseils départementaux, qui ont une idée du panorama des finances publiques locales. Le vote annuel du budget en assemblée locale est un acte politique majeur. En effet, les finances locales déterminent les moyens de bâtir les politiques publiques départementales²³⁵.

En plus de permettre la pérennité des laboratoires au sein de quatre départements, la création de Terana avait pour objectif de réduire les contributions financières des conseils départementaux à son égard. La mutualisation a permis de réduire la contribution financière. Désormais, même les plus élevées le sont moins qu'avant la création du GIP :

« Même [pour les plus grosses contributions], les départements payent quand même moins que ce qu'ils payaient quand c'était leur laboratoire départemental. [...] Mais si, ils pleurent ! Ils disent : « Nous on contribue trop ». C'est pour ça que les clés doivent être revues et c'est un système d'équilibre. »²³⁶

Pour autant, les départements estimeraient toujours leur contribution comme trop élevée. L'État veut limiter les prélèvements obligatoires et redresser les comptes publics. Les dotations de l'État aux collectivités locales se sont réduites, ce qui a amoindri leur autonomie financière²³⁷. La loi NOTRe a supprimé la clause de compétence générale des départements. Les compétences des départements s'exercent dans trois champs principaux : solidarité, action sociale et santé ; éducation, culture et sport ; développement des territoires et infrastructures²³⁸. Toutes ces compétences n'ont pas le même poids dans les mains des élus. En effet, un responsable du GDS de la Loire met en l'implication du département dans le GIP Terana avec sa compétence à agir en matière d'action sociale :

« Le conseil départemental de la Loire nous dit que si on arrive à maintenir l'enveloppe, c'est bien. Chantal Brosse²³⁹, quand elle va voir le maire de Saint-Étienne, il lui dit : « Venez dans les quartiers, vous allez voir où je mets les sous ». La santé animale où il y a les trois-quarts des trucs qui dépendent de l'État ... On a quand même la chance d'avoir Chantal Brosse qui est éleveuse de vaches, qui va bientôt être présidente de Terana. Ils ont à la fois l'objectif de réduire le déficit, mais surtout pas de rajouter de l'argent au GDS puisqu'ils sont déjà en déficit. »²⁴⁰

²³⁵ LE MEUR Y. « Finances locales », COLE A., GUIGNER S. & PASQUIER R. (dir.), Dictionnaire des politiques territoriales, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 247-252.

²³⁶ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

²³⁷ LE MEUR Y. *Op. cit.*, pp. 247-252.

²³⁸ ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE. Missions des départements, le 21 septembre 2016.

²³⁹ Chantal Brosse est la 8^{ème} vice-présidente du conseil départemental de la Loire, déléguée à l'agriculture. Elle siège à l'assemblée générale de Terana.

²⁴⁰ Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire

L'action sanitaire en agriculture n'apparaîtrait donc pas comme prioritaire pour les élus du département. Mais la profession de l'élue de la Loire est perçue comme un avantage, grâce à sa très bonne compréhension des problèmes.

Comme nous l'avons évoqué ci-dessus, le projet de réorganisation des activités de Terana pourrait avoir des conséquences sur la clé de répartition. En effet, le déplacement de certaines activités rentables sur un site aurait tendance à biaiser la comparaison site à site du chiffre d'affaires. Le système de contribution financière des départements selon une clé de répartition devrait alors être abandonné²⁴¹. Une répartition égale de la contribution financière devrait alors être envisagée selon un cadre des services déconcentrés²⁴². Il a également évoqué qu'un tel changement pourrait être difficile à faire accepter. De plus, une telle décision de modification doit être unanime :

« C'est le pavé que j'ai jeté dans la mare lors de la première réunion « réorganisation », ça devait être en février. Ma conclusion était « OK on réorganise mais les clés n'ont plus lieu d'être ». Ça avait fait un peu frémir le Cantal évidemment parce que c'est le Cantal le plus avantageux. Par contre, la convention constitutive prévoit que ça soit un vote à l'unanimité. De toute façon, il ne faut pas se leurrer, le Cantal ne bougera jamais. »²⁴³

Le département du Cantal, en tant que plus petit contributeur actuel se verrait donc lésé si la proportion de la contribution devait passer à 25 % pour chacun des quatre membres. Cependant, grâce à l'unanimité obligatoire pour changer cette règle, le département pourrait décider de ne pas changer la clé de répartition. Une certaine impasse de fonctionnement se présenterait alors. Le conseil départemental du Cantal est pourtant décrit comme ouvert à la discussion, mais ne contribuera pas au-delà de 90 000 € selon un cadre de Terana²⁴⁴. Il ne voudra pas combler le déficit de Terana causé par les autres laboratoires²⁴⁵, si aucun signe d'amélioration n'est visible²⁴⁶. Selon le principal intéressé, il serait prêt à ce que la valeur relative de sa contribution augmente, si la valeur absolue du déficit global de Terana diminue :

« On peut imaginer que notre contribution bouge mais il est inimaginable qu'elle devienne immédiatement à 25 %. Il faut qu'on regarde ça progressivement et surtout il faut qu'on regarde les efforts faits. Deuxième élément, on peut imaginer que notre contribution en pourcentage augmente, si le déficit en valeur absolue diminue sinon ce n'est pas envisageable. Une diminution [en valeur absolue] est impérative. On ne peut pas, trois ans après, repartir sur une nouvelle période de trois ans avec un déficit qui serait le même que celui des trois premières années. Sinon, c'est un échec. On peut comprendre qu'on ne soit pas encore à l'équilibre mais il faut clairement que la courbe soit vers le bas. »²⁴⁷

²⁴¹ Entretien n°14 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Loire ; Entretien n°22 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

²⁴² Entretien n°16 – Un cadre des services déconcentrés de la Haute-Loire

²⁴³ Entretien n°18 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Haute-Loire

²⁴⁴ Entretien n°13 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Cantal

²⁴⁵ Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme

²⁴⁶ Entretien n°13 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Cantal

²⁴⁷ Entretien n°12 – Un cadre du conseil départemental du Cantal

Ce cadre du conseil départemental du Cantal a compris la situation de Terana par rapport à sa réorganisation, et en était un partisan. Cependant, une diminution de la contribution financière au GIP, *a fortiori* une diminution du déficit global, est absolument impérative pour le conseil départemental du Cantal. Le Cantal était le troisième département le plus endetté en 2015²⁴⁸. L'objectif de Terana pour le département est d'atteindre *a minima* un équilibre budgétaire, et qu'une amélioration franche des finances de Terana se fasse connaître.

En aparté, nous avons noté que l'objectif de l'équilibre budgétaire ne semblerait pas partagé par tous les membres de Terana comme le montre le verbatim suivant :

*« Alors attention, le but, c'est pas du tout l'équilibre. Oui [le but est la réduction de la contribution des départements], dans ce cas-là on peut se poser la question à terme – quand on sera à l'équilibre – pourquoi reste-t-on un service public ? On a actuellement un gros million [d'euros] de subvention sur les quatre [laboratoires], on va conserver ça. On va conserver ça, ne serait-ce que pour faire avancer. Le but, c'est d'être plus performant. Le but, c'est d'être plus économique. Mais ça ne veut peut-être pas dire qu'on va faire baisser, ça veut peut-être dire qu'on va offrir d'autres services. »*²⁴⁹

En effet, ce cadre de Terana laisse supposer que les économies réalisées grâce à la mutualisation pourraient permettre de développer de nouveaux services. La baisse de la contribution des départements ne serait pourtant pas la priorité liée à cette éventuelle amélioration économique. Ce point mériterait donc d'être éclairci : les objectifs des conseils départementaux vis-à-vis de la baisse de leur contribution sont-ils semblables ?

Pour revenir au rééquilibrage de la clé répartition, une solution évoquée par un cadre de Terana²⁵⁰ serait de dissoudre le groupement et de le refaire avec une règle de la clé de répartition adaptée aux besoins actuels de Terana. Cette proposition apparaît quelque peu radicale, et aurait pour conséquence de mettre le département du Cantal face un dilemme certain : contribuer davantage au GIP Terana ou bien se retirer du groupement et ainsi prendre le risque de se retrouver isolé, voire de laisser cet outil²⁵¹.

Enfin, la situation est également particulière en Haute-Loire. Selon la direction de Terana, un circuit financier particulier aurait été mis en place dans ce département afin de prendre en charge le financement du GDS par le déficit de Terana. Ce montage serait plus simple – selon ce cadre de Terana²⁵² – et le conseil départemental, le GDS et Terana seraient d'accord sur le fonctionnement. Cependant, selon un responsable du GDS, le conseil départemental ne donne plus de subventions au GDS de la Haute-Loire au titre du sanitaire en raison des mauvaises relations entre ces deux parties. De plus, historiquement, le GDS bénéficie de tarifs préférentiels par le biais d'une convention, en tant que « *gros client* » selon les dires d'un cadre de Terana²⁵³.

²⁴⁸ LE POINT. Départementales 2015 : les territoires les plus endettés, le 4 mars 2015.

²⁴⁹ Entretien n°18 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Haute-Loire

²⁵⁰ Entretien n°18 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Haute-Loire

²⁵¹ Entretien n°22 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

²⁵² Entretien n°18 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Haute-Loire

²⁵³ Entretien n°18 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Haute-Loire

Cette vision de ce montage financier alors été expliquée par le responsable du GDS de la Haute-Loire interrogé :

« Le labo, par rapport à son tarif public, il s'est enquillé de 30 % donc ça participe à creuser le déficit de l'unité Terana Haute-Loire. C'est la discussion qu'on avait eue avec [le directeur de Terana] : est-ce qu'il ne vaudrait pas mieux que nous payions les tarifs au prix public, qu'il n'y ait pas de discrimination et que le conseil général nous file une aide qui correspond [à ce que nous ne payions pas au laboratoire] ? Sauf que nous, si on paie 190 000 €, le conseil général ira jamais nous donner 40 000. Là on le verra passer si on ne traite pas en direct avec le labo. »²⁵⁴

Selon cette vision, les tarifs préférentiels – par rapport à un prix public – dont bénéficie le GDS contribuent à accentuer le déficit du site de la Haute-Loire, et ainsi le conseil départemental contribue davantage au budget de Terana. Ainsi, le soutien du conseil départemental au GDS apparaît comme implicite à travers la contribution financière de Terana malgré une mésentente affichée entre ces deux parties²⁵⁵. Donc, la part du site de Terana Haute-Loire dans le déficit de Terana comprend également le soutien du conseil départemental à son GDS.

Le sujet du renouvellement de la clé de répartition soulève donc plusieurs points qui mériteraient d'être éclaircis : l'avenir de la clé de répartition face à la réorganisation des activités, le rôle du département du Cantal dans la contribution financière de Terana à partir de l'exercice 2019, la différence des objectifs financiers des quatre membres de Terana, le montage financier entre Terana, le conseil départemental et le GDS de Haute-Loire.

Le contexte économique a poussé les différents LDA de Terana à se regrouper. Ainsi, la diversification des activités – un des objectifs initiaux du GIP – est unanimement souhaitée même si elle ne s'est pas encore faite ressentir. Pour la mettre en place, une réorganisation devrait être nécessaire. Cependant, les opinions sur ce projet sont divisées pour les personnes interrogées. L'éventuelle perte de réactivité est l'une des conséquences les plus appréhendées. La réorganisation pourrait avoir des conséquences sur le renouvellement de la clé de répartition qui doit avoir lieu à partir de l'exercice 2019. Ce sujet épineux fait débat notamment en raison du pouvoir de décision dont bénéficie le conseil départemental du Cantal qui est par ailleurs le plus faible contributeur. Dans cette seconde sous-partie, le rôle de l'État dans ce contexte économique a été questionné à cause de sa qualité de donneur d'ordres.

C) Quelle intervention de l'État dans le maintien des LDA ?

L'utilité des laboratoires départementaux a été affichée dans de multiples textes législatifs et réglementaires. Ces dispositions n'ont toutefois pas permis aux laboratoires publics de tirer leur épingle du jeu dans ce contexte économique fortement concurrentiel. La position de l'État est alors ambiguë avec un intérêt affiché pour les LDA mais aucune action concrète mise en place

²⁵⁴ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

²⁵⁵ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

pour les soutenir. Nos entretiens ont permis de s'enquérir de l'opinion des acteurs locaux sur la position de l'État vis-à-vis du réseau des LDA.

1. Sous quelle forme l'État pourrait-il intervenir ?

Depuis la première vague de décentralisation et les lois Defferre, les LDA sont dans les mains des élus des conseils départementaux. En déléguant sa compétence, l'État a abandonné sa capacité à agir sur son réseau de laboratoires publics, notamment grâce à son concours financier. La grande majorité des acteurs interrogés s'accordait pour dire que l'État devait intervenir d'une façon ou d'une autre s'il voulait conserver un maillage de laboratoires de proximité. Un cadre du conseil départemental du Cantal explique les revendications de l'ADF vis-à-vis d'une contribution de l'État au financement du réseau de LDA :

« Une des revendications qui est portée par l'ADF, c'est justement que si l'État – et c'est ce qu'il fait – dit qu'il a besoin d'un maillage de laboratoires publics sur le territoire en cas de crise sanitaire, il faut qu'il contribue au financement de ce maillage. Soit en accordant un financement pour les missions publiques que conduisent ces laboratoires et qui représentent un coût particulier, soit en exonérant ces laboratoires de certaines conditions de mise en concurrence ou que sais-je. En gros, si l'État veut garder un maillage de laboratoires publics, il faut qu'il trouve un moyen d'apporter un concours financier pour garder ces laboratoires publics. Sinon, je pense qu'à terme, cela ne sera pas tenable. »²⁵⁶

Le rôle de l'État devrait cependant être supérieur à ce qu'il est à l'heure actuelle²⁵⁷. La contribution de l'État devrait donc, selon ces dires, être liée au financement des missions de service public ou bien en tant que donneur d'ordres. En effet, l'augmentation de la commande publique pourrait passer par l'ordre de nouvelles analyses sanitaires – comme le futur plan d'éradication de la BVD – ou bien le fait d'amener dans le domaine public les analyses gérées notamment par les GDS. Toutefois, la situation financière de l'État central ne serait pas adaptée à financer directement les missions de service public ou prendre en charge financièrement certaines analyses, selon un cadre du conseil départemental de la Loire. La seule manière d'aider les LDA serait donc la commande de nouvelles analyses sanitaires²⁵⁸ tout en clarifiant les types d'analyses soumis à concurrence :

« Le seul levier que pourrait avoir l'État, c'est celui-là, c'est la commande publique. Pour le moment, c'est peut-être pas légal mais on entend plein de sons de cloche [là-dessus]. Quand on fait des réunions avec des gens du ministère qui disent qu'ils ne peuvent pas, que ce n'est pas légal. Par contre, on a certains pays européens où ça se passe peut-être un peu comme ça. Est-ce qu'ils sont dans l'illégalité ? Est-ce qu'ils ont raison et la France qui ne veut pas ? C'est un domaine qui est assez flou. »²⁵⁹

²⁵⁶ Entretien n°12 – Un cadre du conseil départemental du Cantal

²⁵⁷ Entretien n°7 – Un cadre des services déconcentrés du Cantal

²⁵⁸ Entretien n°3 – Un cadre du conseil départemental de la Loire

²⁵⁹ Entretien n°14 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Loire

Cette commande publique ne peut cependant pas être dirigée vers les LDA publics en raison d'un problème de protectionnisme²⁶⁰. En effet, les opposants au protectionnisme dénoncent que de telles mesures sont synonymes d'impôts supplémentaires pour les consommateurs, d'une croissance ralentie. De plus, les pourfendeurs du protectionnisme estiment que le libre-échange a permis de diminuer la pauvreté dans le monde, et l'enrichissement collectif de prendre en charge les plus pauvres²⁶¹. Cependant, ce point mérite une comparaison avec la situation des laboratoires d'analyses en santé publique vétérinaire dans les pays européens voisins. En effet, le gouvernement anglais fait notamment appel à des laboratoires publics pour effectuer ses analyses en hydrologie et hygiène alimentaire²⁶² qui sont en concurrence avec des laboratoires privés. Les cadres de services déconcentrés²⁶³ interrogés ont cependant indiqué faire appel à leur LDA pour des raisons d'indépendance mais également pour conserver cet outil de proximité en leur fournissant des analyses. L'État déconcentré agirait à son niveau pour mettre en place un service qui lui est essentiel. Cependant, le volume d'analyses pourvu par les DDecPP est très faible, et réduit aux crises sanitaires.

L'intervention de l'État a été qualifiée comme nécessaire par certains acteurs interrogés afin qu'il concoure au financement du réseau des LDA. Celui-ci pourrait passer par le financement des missions de service public ou une augmentation de la commande publique. Cette dernière solution semblerait être la moins onéreuse pour l'État à mettre en place. Après avoir déterminé les façons dont il pourrait aider au maintien des LDA, nous allons désormais aborder les raisons évoquées par les personnes interrogées.

2. *Les raisons justifiant une intervention étatique*

Premièrement, le réseau de laboratoires de proximité est d'autant plus apprécié de l'État en temps de crise sanitaire²⁶⁴ de par sa réactivité et sa couverture du territoire. La commande publique permettrait donc de maintenir les outils opérationnels coûteux²⁶⁵ nécessaires pour pouvoir répondre en temps de crise, mais également de garder les compétences – en termes d'hommes et de connaissances – essentielles au sein des laboratoires²⁶⁶.

En second lieu, selon les acteurs interrogés²⁶⁷, la santé animale appartient à la santé publique et devrait donc être une mission régaliennne. Cependant, un responsable de GDS a déclaré ne plus avoir d'espoir concernant l'intervention de l'État en matière de santé animale :

²⁶⁰ Entretien n°4 – Un cadre des services déconcentrés de la Loire ; Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme ; Entretien n°12 – Un cadre du conseil départemental du Cantal ; Entretien n°21 – Un responsable du GDS du Puy-de-Dôme

²⁶¹ MALIGORNE C., THEOBALD M. Le protectionnisme est-il de retour ?, *Le Figaro*, le 15 février 2017.

²⁶² Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

²⁶³ Entretien n°4 – Un cadre des services déconcentrés de la Loire ; Entretien n°16 – Un cadre des services déconcentrés de la Haute-Loire

²⁶⁴ Entretien n°16 – Un cadre des services déconcentrés de la Haute-Loire

²⁶⁵ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

²⁶⁶ Entretien n°18 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Haute-Loire

²⁶⁷ Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire ; Entretien n°6 – Un représentant de la profession vétérinaire de la Loire

« Ils veulent tout comme avant mais ne plus rien payer. Donc à un moment, tout est une question de priorité. La santé animale, je n’y crois plus. Si l’État, on doit leur faire mettre des sous sur les labos, c’est sur l’eau et l’hygiène. L’agriculture, je n’y crois plus parce que c’est déjà mort. Mais il faut que la santé animale, on soit dans l’aspiration de l’hygiène, l’eau. »²⁶⁸

La proximité entre santé animale et santé publique ne serait donc pas un motif suffisant pour que l’État réinvestisse le champ des LDA. Pourtant, le concept « *Un monde, une seule santé* »²⁶⁹ développé ces dernières années tend à associer de plus des logiques d’interconnexions entre santé de l’Homme, de l’animal et de la nature. Selon ce verbatim, les analyses faites en hydrologie et en hygiène alimentaire pourraient constituer une opportunité pour pousser l’État à agir, par la proximité de ces domaines avec la santé humaine. Cependant, cette proposition apparaît très difficile à mettre en place, car il s’agit des domaines d’analyses des LDA qui sont les plus concurrencés. Après avoir libéralisé le marché du contrôle sanitaire des eaux dans sa loi sur l’eau et les milieux aquatiques de 2006, intervenir dans ce domaine constituerait un retour en arrière. Cependant, cette logique de réinvestir ces domaines est intéressante pour les LDA car selon un cadre de Terana²⁷⁰, la santé animale serait un secteur toujours excédentaire, au contraire de l’hydrologie et de l’hygiène alimentaire. Les laboratoires départementaux - probablement par leur faible degré d’industrialisation des analyses - ne seraient pas structurés pour rentabiliser ces activités²⁷¹. Les éleveurs, par l’intermédiaire des GDS, seraient les contributeurs majeurs des laboratoires départementaux d’analyses :

« Ils veulent tout savoir et rien payer. C’est le principe même de l’État aujourd’hui. Aujourd’hui, c’est un peu les GDS et les éleveurs qui se sont substitués à ce rôle-là. On permet effectivement au laboratoire de fonctionner. Donc l’État s’appuie sur les bons couillons que sont les éleveurs, et les collectivités qui y croient un peu. »²⁷²

L’État s’appuierait donc, selon cet acteur, sur les éleveurs et les conseils départementaux pour assurer la pérennité des LDA. Prenons l’exemple du site de la Haute-Loire, le montant total des analyses pour le compte du GDS représente un budget d’environ 150 000 €²⁷³, soit environ 10 % du chiffre d’affaires de ce site. Au-delà de la part d’activités que fournit le GDS à Terana, ce qui peut ne pas paraître acceptable pour ce responsable de GDS, est le fait que les activités non rentables soient financées indirectement par les éleveurs, sur qui la pression économique est déjà forte²⁷⁴. De plus, le désengagement de l’État accroît les charges qui portent sur les collectivités territoriales²⁷⁵. Celles-ci ne pourront cependant plus assumer les domaines laissés pour compte²⁷⁶.

²⁶⁸ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

²⁶⁹ De l’anglais « *One world, one health* » ; ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE ANIMALE. Un monde, une seule santé, Bulletin, no. 2, 2009, pp. 3-4.

²⁷⁰ Entretien n°18 – Un cadre du laboratoire départemental d’analyses de la Haute-Loire

²⁷¹ Entretien n°19 – Un cadre du laboratoire départemental d’analyses

²⁷² Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

²⁷³ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

²⁷⁴ Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire

²⁷⁵ Entretien n°15 – Un représentant de la profession vétérinaire de la Haute-Loire

²⁷⁶ Entretien n°11 – Un vice-président du conseil régional d’Auvergne-Rhône-Alpes

Les personnes interrogées ont exposé les raisons pour lesquelles l'État devrait intervenir. En plus de sa sollicitation lors des crises sanitaires, la redéfinition de la santé animale en tant que mission régaliennne serait demandée afin de faire investir l'État dans ce secteur en lieu et place des éleveurs. Leur contribution financière concourt à partiellement couvrir les déficits des domaines d'hydrologie et d'hygiène alimentaire. Cependant, une intervention de l'État pourrait également générer des aspects négatifs sur la gestion des laboratoires départementaux.

3. Le rôle interventionniste de l'État pourrait desservir les LDA

Certains acteurs interrogés ont souligné que l'organisation des laboratoires ne doit pas être entravée par un rôle interventionniste de l'État, en raison de la diversité des territoires²⁷⁷ couverts et du manque de connaissances spécifiques des laboratoires pour les gérer au mieux²⁷⁸. De plus, un responsable de GDS a dénoncé qu'une éventuelle intervention financière dans le réseau des laboratoires départementaux ne permettrait pas de tirer au mieux parti de leur potentiel, comme l'explique le verbatim suivant :

« L'État ne doit pas forcément intervenir dans les laboratoires départementaux : Si on imagine un truc où l'État sécurise ses labos départementaux, les gars vont rester dans une gestion un peu médiocre du truc parce qu'ils sont protégés. Je ne suis pas certain qu'on leur rende service et ce n'est pas trop dans l'air du temps. Je ne suis pas pour un libéralisme forcené. Mais bon, un petit coup de pied dans le monde des labos départementaux, je pense que ça ne fait pas de mal non plus. »²⁷⁹

La sécurisation des laboratoires départementaux ne permettrait pas d'améliorer leur situation financière. Le libéralisme actuel dans le milieu de laboratoires d'analyses en santé publique vétérinaire permettrait une sélection naturelle, et ainsi une conservation des plus performants selon ces propos. Ce verbatim est bien ancré dans la mouvance de ces dernières années ayant pour objectif l'équilibre des comptes publics. Ce souhait est toutefois justifiable en tant que contribuable.

Le rôle de l'État dans cette politique de régulation du maillage des laboratoires départementaux a été très discuté. Le curseur de son devoir d'intervention varie selon les acteurs interrogés. Tout d'abord, les acteurs interrogés considèrent qu'il devrait concourir au financement du réseau des LDA, notamment par la commande publique en tant que donneur d'ordres. Son investissement en temps de paix – en opposition au temps de crise sanitaire – permettrait de maintenir les compétences au sein des LDA. De plus, les analyses en santé animale devraient être prises en charge par l'État en raison de cette proximité forte avec la santé publique vétérinaire mais également parce que ce sont les éleveurs qui financent les laboratoires, étant donné le caractère excédentaire du secteur de santé animale. Cependant, l'État ne connaît pas

²⁷⁷ Entretien n°16 – Un cadre des services déconcentrés de la Haute-Loire

²⁷⁸ Entretien n°19 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses

²⁷⁹ Entretien n°21 – Un responsable du GDS du Puy-de-Dôme

individuellement les différents laboratoires pour s'impliquer dans leur gestion qui peut être bien différente en termes d'historique et de spécificités des territoires.

Le contexte économique a poussé les différents laboratoires départementaux de Terana à se regrouper. Sa concurrence provient des laboratoires privés qui ont une approche de type « *marché* » avec une politique commerciale très offensive. De plus, les aides fournies aux GDS tendent à supprimer la concurrence des laboratoires départementaux vis-à-vis de ce partenaire. Afin de s'adapter, la diversification associée à une réorganisation des activités de Terana est souhaitable. Ce second projet est appréhendé en raison d'une perte éventuelle de réactivité si les activités venaient à être déplacées, et il pourrait ainsi influencer le renouvellement de la clé de répartition pour l'exercice 2019. Cette décision devant être prise à l'unanimité, ce changement place le département du Cantal en position de force pour négocier. Enfin, selon les acteurs interrogés, l'État devrait concourir au financement du réseau des LDA notamment par la commande publique en tant que donneur d'ordres, si toutefois les éleveurs ne constituaient pas les seuls contributeurs à ces éventuelles évolutions réglementaires.

III – Les perspectives de ce modèle de regroupement des laboratoires

Les entretiens que nous avons menés, ainsi que le développement des deux premières parties d'analyse de ce mémoire nous ont permis de dégager des sujets sensibles qui sont susceptibles d'évoluer à l'avenir. Ainsi, dans cette dernière partie, nous allons tout d'abord nous intéresser aux relations partenariales entre Terana et les GDS de ces départements. Puis nous aborderons le contexte juridique des LDA qui est sous le joug d'une plainte de la part de laboratoires d'analyses privés. Enfin, nous développerons les conditions qui pourraient conduire Terana à établir un partenariat public-privé.

A) Laboratoires-GDS, des relations partenariales en sursis

Les GDS constituent un partenaire important des LDA en termes de volume d'analyses et de proximité des relations. Les conseils départementaux, par leur intervention sur le volet sanitaire en complémentarité tout d'abord avec l'État, puis maintenant la région, ont été amenés à soutenir financièrement les GDS. Nous allons voir dans cette partie que les relations entre les départements et les GDS peuvent conduire à une perte de proximité dans leurs interrelations avec les laboratoires.

1. Des relations entre conseils départementaux et GDS bien différentes selon les départements :

Les relations entre les conseils départementaux et les GDS peuvent différer selon les départements, ce qui implique indirectement les analyses effectuées par Terana. A travers l'aide éventuelle apportée aux GDS, les conseils départementaux peuvent dérouler leur politique sanitaire en matière d'élevage, ce qui représente un enjeu important dans ces départements ruraux. Nous allons aborder la situation dans chacun des quatre départements de Terana.

Tout d'abord, dans les départements de la Loire et du Puy-de-Dôme, les relations sont très bonnes entre les conseils départementaux, leur GDS et Terana. Les conseils départementaux conventionnent avec la région – qui est le chef-de-file en matière de développement économique – afin de pouvoir intervenir en complément de celle-ci en aidant à la mise en place de mesures de prévention, de lutte et d'éradication. Ces actions concernent des maladies considérées comme prioritaires comme l'IBR²⁸⁰, la paratuberculose bovine, la maladie des muqueuses, etc. Les aides financières sont délivrées directement auprès des agriculteurs qui en font la demande²⁸¹. Concernant des analyses permettant l'évaluation de la situation sanitaire des troupeaux, les aides alimentent indirectement Terana. Aucune enveloppe financière n'est attribuée afin de laisser les GDS libres de son utilisation. De plus, les enveloppes fournies au GDS ne comprennent pas forcément les mêmes actions selon les départements :

²⁸⁰ IBR : Rhinotrachéite infectieuse bovine, de l'anglais *Infectious Bovine Rhinotracheitis*

²⁸¹ Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme

« Il y a des départements qui vont vous annoncer l'enveloppe, dedans il y a une partie prophylaxie reversée aux véto, une partie gérée par le conseil départemental en direct avec les véto, etc. On a fait des comparaisons entre directeurs de GDS, c'est assez marrant. C'est très compliqué à comparer. Il y en a qui ont du fonctionnement, il y en a où c'est totalement reversé aux éleveurs. C'est le cas de la Loire. Le GDS, sur l'aide du département, il lui reste zéro euro. Pire, il fait du déficit comme il faut gérer les dossiers de reversement. »²⁸²

Chaque département est libre d'intervenir sur les maladies qui lui semblent les plus préoccupantes pour son territoire, et *a priori* de la façon qu'il souhaite.

Ensuite, les relations entre le conseil départemental de la Haute-Loire et son GDS ne sont par contre pas aussi bonnes. Le lien était auparavant très fort entre les trois parties concernées – GDS, laboratoire et conseil général – d'un point de vue technique mais également financier. L'intervention du conseil départemental auprès du laboratoire permettait de faire réduire le prix des analyses pour le GDS, qui était également de son côté soutenu pour les prophylaxies et les honoraires vétérinaires. Cependant, ce soutien financier au GDS a pris fin en 2006 de manière assez brutale, comme le confiait un responsable de celui-ci :

« Si on prend l'enveloppe globale de l'année dernière, honoraires vétérinaires et analyses que soit l'on ne payait pas, soit à des tarifs dérisoires – après, ça descendait parce que plus les prophylaxies s'allégeaient, moins le montant était important – c'était près de 300 000 € qui sont tombés d'une année à l'autre. Deux, trois ans auparavant, c'était plus du double sur un budget à l'époque qui était de 900 000 ou 1 million d'euros. C'était un gros tiers du budget du GDS, voire plus, 35 ou 40 % qui était lié au conseil général. Ça nous a mis un gros coup. »²⁸³

Cet arrêt total et brusque de cette subvention a été très mal vécu par cet acteur. Il a, de plus, déclaré que la raison de ce changement était liée à la position du GDS. Il a été décrit n'étant pas « dans la mouvance générale des organisations agricoles du département », et leur indépendance leur a donc coûté²⁸⁴. Il aurait été intéressant d'investiguer les différences politiques du GDS – soutien à une agriculture productiviste, paysanne, etc. – qui permettent de le distinguer des autres organisations agricoles. Ce « *saccage politique* » avait pourtant un argument officiel qui nous a été expliqué :

« A un moment, on nous avait donné comme argument que la Cour des comptes avait contrôlé les comptes du conseil général de Haute-Loire et avait déclaré les aides illégales. Donc le conseil général nous avait dit « On ne peut pas, la Cour des comptes nous empêche de verser ». On n'a jamais cru à ça, enfin si au contrôle de la Cour des comptes. Depuis, il y a d'autres départements qui ont eu un contrôle de la Cour des comptes et qui ont continué. Ce que je veux dire, c'est que, quand on veut, on peut. La Cour des comptes avait bon dos. »²⁸⁵

²⁸² Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire

²⁸³ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

²⁸⁴ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

²⁸⁵ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

En effet, il persiste une certaine incompréhension de cet arrêt des aides en comparaison à la situation dans d'autres conseils départementaux, notamment le Puy-de-Dôme et la Loire. Cependant, le GDS a continué de fonctionner avec le LDA qui constituait le laboratoire appelé « *de référence* »²⁸⁶ pour le département de la Haute-Loire. En effet, le GDS dépensait environ 150 000 € en analyses, soit environ 10 % de son budget total. Comme nous l'avons évoqué ci-dessus, des tarifs préférentiels par rapport aux tarifs publics ont alors été mises en place en faveur du GDS. Le laboratoire a donc fait l'interface avec le conseil général pour développer ce système de remises. Au final, le conseil départemental s'est retrouvé à payer la différence de prix, à travers le laboratoire. Ce responsable de GDS reconnaît que le fonctionnement est particulier dans son département, et a qualifié ce montage de « *bizarroïde* »²⁸⁷. Etant donné que le GDS n'a plus aucun lien direct avec le conseil départemental, le rôle du directeur du laboratoire apparaît donc essentiel dans le soutien au GDS. Si la direction venait à changer – c'est un peu le cas avec le regroupement de Terana – cet équilibre entre les trois parties pourrait être remis en question. D'après les dires de ce responsable, le conseil départemental fera toutes les économies possibles vis-à-vis du GDS²⁸⁸.

Enfin, dans le Cantal, les relations entre le GDS et le conseil départemental ont été qualifiées de très difficiles par ce dernier, car le GDS n'aurait qu'une vision « *strictement économique* » de Terana. Il désirerait, d'après les dires d'un responsable du conseil départemental, obtenir le prix le plus bas tout en restant soutenu financièrement par le conseil départemental au titre de son action sanitaire. Le conseil départemental du Cantal donnait auparavant une subvention de fonctionnement au GDS du Cantal, et le laissait alors agir selon sa volonté²⁸⁹. Cette subvention n'est plus délivrée au GDS du Cantal depuis la mise en application de la loi NOTRe. Nous développerons ce dernier point ci-dessous. Les relations entre GDS, conseils départementaux et Terana sont donc fragilisées par un surcroît de politisation, comme le montre l'exemple de la Haute Loire.

2. Une interprétation de la Loi NOTRe qui diffère selon les départements :

L'article 2 de la loi NOTRe donne la compétence du développement économique à la région. Cependant, la région Auvergne-Rhône-Alpes a décidé de ne pas intervenir sur la politique sanitaire agricole qui est pour partie laissée aux départements²⁹⁰. Ce n'est pourtant pas la règle générale sur le territoire français :

« [Pour] Nos collègues de l'Est de la France, le Préfet de Région a retoqué toutes les dispositions qu'ils avaient prises pour continuer à aider directement. Il a dit « Hors de question, c'est la région ». Mais au niveau national, il y a eu plein d'ajustements locaux, nous en Auvergne c'est comme ça. »²⁹¹

²⁸⁶ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

²⁸⁷ Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme

²⁸⁸ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

²⁸⁹ Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme

²⁹⁰ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme ; Entretien n°12 – Un cadre du conseil départemental du Cantal

²⁹¹ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

En effet, en déplacement dans l'Allier, le vice-président à l'agriculture du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes a indiqué aux personnes chargées de l'agriculture dans le département de ne pas abandonner leur politique en matière de soutien du sanitaire. Il s'agit donc d'une volonté de la région de laisser agir les départements sur le volet sanitaire. Plusieurs raisons pourraient s'expliquer cette situation.

Tout d'abord, la région n'intervient pas pour ne pas se substituer à l'action des départements. Dans le cas contraire les conseils départementaux se retireraient du financement du sanitaire et la région ne pourrait pas alors assumer financièrement. En effet, la région n'en a pas les capacités financières, car même si son budget a augmenté, elle ne pourrait pas se le permettre²⁹² comme nous a expliqué ce cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme :

« Les douze départements, on apporte le même montant financier d'aides au développement agricole qu'apporte la Région. Donc il faudrait qu'ils doublent le montant actuel, donc je pense qu'ils en sont incapables de le faire, et ils sont incapables aussi d'avoir une politique qui arrive à englober toutes les spécificités de chaque département. »²⁹³

Les spécificités des départements de cette grande région sembleraient ne pas conduire à une politique sanitaire unique sur l'ensemble de la région. De plus, la loi NOTRe a renforcé les compétences de l'échelon régional sans pour autant prévoir de financement spécifique²⁹⁴, c'est pourquoi cela serait d'autant plus difficile pour la région d'agir dans cette politique. Le conseil régional n'intervient pas parce qu'en termes de structuration budgétaire, la subvention des analyses vétérinaires correspond à du fonctionnement et non de l'investissement²⁹⁵. Toutefois, la vision de la région concernant la notion d'investissement ne semble pas unanimement partagée. Un responsable de GDS nous a éclairé sur son opinion :

« Ça serait bien que la région prenne sa responsabilité de la loi NOTRe [...]. Sauf qu'on nous répond « investissement ». J'ai eu l'occasion d'en discuter avec des gens de la région. La réflexion intellectuelle de l'investissement n'est pas de préserver la santé de nos citoyens, pour eux ce n'est pas un investissement. [Pour moi], l'éducation des gens et la santé, c'est un investissement. »²⁹⁶

Bien que cela soit différent d'un investissement en matière économique, la santé des citoyens semble pour lui être une forme d'investissement. Au-delà de l'importance de la santé humaine, deux raisons pourraient expliquer ce verbatim. La première serait la volonté de la région de privilégier les frais d'investissement au profit de ceux de fonctionnement. La seconde serait la proximité entre santé animale et santé humaine. Ainsi, en tant qu'investissement, cela justifierait une certaine intervention de la région en matière de santé animale.

Une autre raison de la non intervention de la région Auvergne-Rhône-Alpes résiderait dans son pilotage. Selon les dires d'un cadre de conseil départemental, la politique sanitaire semblerait

²⁹² Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme

²⁹³ Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme

²⁹⁴ Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire

²⁹⁵ Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme

²⁹⁶ Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire

copilotée entre le cabinet politique de la Région – sans forcément impliquer les services – et la Chambre régionale d’agriculture, qui ne ferait pas appel aux structures départementales ou professionnelles²⁹⁷.

Enfin, comme nous l’avons signalé ci-dessus, l’article 94 de la loi NOTRe a prévu une possibilité de conventionnement entre la région et les départements. Selon un responsable de GDS²⁹⁸, elle n’a cependant pas établi le lien entre la région et ses départements, ni le budget alloué à tel transfert de compétence en matière du sanitaire à la région. Avec ce changement de chef-de-file, l’action des départements devait toujours aller dans le sens d’une complémentarité et non pas d’une substitution de l’action de la région. D’après un cadre de conseil départemental du Puy-de-Dôme, il a été facile de se répartir avec le régional les actions concernant le volet sanitaire. Mais cela été plus compliqué pour s’accorder avec les onze autres départements de la région. En effet, comme nous l’avons déjà signalé ci-dessus, la diversité des productions en Auvergne-Rhône-Alpes est très importante. Auparavant, il était déjà nécessaire de conventionner avec l’État, ce qui était déjà le cas du département du Puy-de-Dôme. Il agissait à travers un plan d’actions précis – selon les dires d’un cadre du conseil départemental, il n’y avait que trois départements qui travaillaient de cette façon, et le Puy-de-Dôme était le seul en Auvergne-Rhône-Alpes – c’est pourquoi, la loi NOTRe n’a pas été perçue comme un changement en termes de fonctionnement.

Le conseil départemental du Cantal a quant à lui mis fin à son soutien financier à son GDS sous prétexte du transfert de compétence à la région créé par la loi NOTRe. Cependant, la possibilité de dérogation par conventionnement entre les conseils départementaux et le conseil régional a placé le conseil départemental du Cantal dans une situation délicate car le GDS du Cantal ne comprend pas que les GDS soient aidés dans d’autres départements²⁹⁹ :

« C’est une grande difficulté que nous avons, renforcée par le fait que nous gardons une action dans le domaine agricole, que notre interlocuteur naturel est la Chambre d’agriculture, et que la Chambre d’agriculture ne souhaite pas que des fonds publics soient orientés vers le GDS. Les relations entre le GDS et la Chambre d’agriculture sont très mauvaises. Il y a une très grande difficulté à travailler avec le GDS du Cantal. »³⁰⁰

L’interlocuteur principal du conseil départemental du Cantal serait donc la Chambre d’agriculture. Il y aurait donc une forme de compétition entre le GDS et la Chambre d’agriculture pour obtenir un soutien financier du département. Cependant, ils n’interviennent pas dans les mêmes domaines car la Chambre d’agriculture n’agit pas sur le volet sanitaire. Alors, nous pouvons en déduire que celle-ci pourrait influencer les décisions du conseil départemental en matière agricole, ou que le conseil départemental se réfugie derrière cet acteur pour justifier l’arrêt de son soutien financier au GDS. Le conseil départemental du Cantal aurait

²⁹⁷ Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme

²⁹⁸ Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire

²⁹⁹ Entretien n°12 – Un cadre du conseil départemental du Cantal

³⁰⁰ Entretien n°12 – Un cadre du conseil départemental du Cantal

donc su profiter de la fenêtre d'opportunité³⁰¹ qu'offrait la loi NOTRe pour légitimer sa politique vis-à-vis du GDS, comme le montre le verbatim suivant :

« Haute-Loire et Cantal, ils se servent du prétexte de la loi NOTRe – parce qu'ils ont des problèmes budgétaires et qu'il faut faire des restrictions budgétaires en termes de fonctionnement – pour dire « On est obligé d'arrêter vos aides à vous syndicats, vous GDS parce qu'on n'a plus le droit dans le cadre de la loi NOTRe ». Non. La loi NOTRe, si les règles étaient appliquées dès le départ, ça n'a rien changé d'avoir une aide sur le volet sanitaire, c'est tout à fait faisable. »³⁰²

L'exemple de la Haute-Loire a été expliqué auparavant, et ne concerne pas la loi NOTRe. Cet argument n'est alors pas acceptable pour les GDS car ils communiquent entre eux.

3. La fidélité des GDS aux laboratoires départementaux sur la sellette :

Comme nous l'avons déjà évoqué, les conseils départementaux soutiennent financièrement les GDS. Ces aides permettent de maintenir une certaine fidélité des GDS à leurs LDA appartenant aux conseils départementaux³⁰³. Cependant, l'article 94 alinéa 4 de la loi NOTRe interdit de fournir des subventions de fonctionnement de manière non ciblée à des organisations professionnelles. Cette disposition a pu mettre à mal les politiques des départements.

En effet, si les conseils départementaux n'aidaient plus financièrement les GDS, ceux-ci se tourneraient alors vers l'offre la moins chère et notamment les laboratoires privés³⁰⁴. Un responsable de GDS nous a déclaré à ce sujet :

« Moi je suis prêt à payer un peu plus s'il y a un bon relationnel et si on arrive à avancer techniquement. Les éleveurs, ils ne fonctionnent pas comme ça. Ça peut aller super vite. Le maintien des aides permet au GDS de rester fidèle à un conseil départemental qui a des tarifs de labos plus élevés que les boîtes privées. C'est fragile. »³⁰⁵

La question tarifaire semblerait donc prioritaire pour les éleveurs aux dires de cet acteur, probablement du fait de la pression économique qui pèsent sur eux. Ce modèle de subvention des GDS par les conseils départementaux apparaît fragile en raison de son risque politique. Si un président de conseil départemental décidait d'adopter une politique strictement financière en arrêtant ces subventions, cela ferait alors l'affaire des laboratoires privés³⁰⁶.

Ce fut le cas dans le Cantal. Le conseil départemental du Cantal a décidé d'arrêter de subventionner le GDS, comme nous l'avons souligné auparavant. Le GDS a alors décidé de se

³⁰¹ RAVINET P. « Fenêtre d'opportunité », BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 281-283.

³⁰² Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme

³⁰³ Entretien n°21 – Un responsable du GDS du Puy-de-Dôme

³⁰⁴ Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire ; Entretien n°21 – Un responsable du GDS du Puy-de-Dôme

³⁰⁵ Entretien n°21 – Un responsable du GDS du Puy-de-Dôme

³⁰⁶ Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire ; Entretien n°21 – Un responsable du GDS du Puy-de-Dôme

tourner vers le LIAL – un laboratoire privé concurrent de Terana basé dans le Cantal – pour qu’il effectue les analyses concernant le futur plan d’éradication de la BVD. Le prix des analyses était un des arguments avancés par le GDS du Cantal. Suite à cela, un responsable de GDS nous expliquait la situation de Terana de la manière suivante :

« Le GDS du Cantal s’est barré, ils ont perdu 200 000 cartilages³⁰⁷. Ils savent d’où ça vient, ils peuvent aller voir le conseil général du Cantal. Ils peuvent les remercier. Je ne sais pas combien il leur filait, peut-être 50 000 €. Pour 50 000 €, ils ont perdu tout le marché. »³⁰⁸

Cet acteur n’accusait en rien le GDS du Cantal, mais plutôt le conseil départemental qui, pour avoir voulu faire des économies, a fait perdre entièrement ce nouveau marché prometteur dans le département. Cependant, un responsable du GDS de la Loire avait une toute autre opinion :

« [Le GDS s’est tourné vers le LIAL] En faisant un super clin d’œil au conseil départemental, en disant : « Vous voyez, si on avait fait la boucle BVD, PCR et tout à Terana, le boulot partait dans le 42. Comme ça, on prend le LIAL, et le personnel reste dans le département du 15. Vous voyez Conseil départemental, on ne fait pas que des conneries, on garde l’emploi chez vous, ce n’est pas votre labo. » Tout ça devient très mesquin. En plus, c’est le département du président de la FNGDS³⁰⁹, Michel Combes, donc tout va très bien. Vous aurez compris qu’on n’est pas forcément d’accord avec la méthode. »³¹⁰

L’argument de la conservation de l’emploi a été évoqué, en se tournant par contre vers un laboratoire privé. Et de plus, Terana, laboratoire du conseil départemental n’a alors pas été choisi. Cela montrerait une rancune du GDS envers son conseil départemental. De plus, le Cantal est le département du président de GDS France. Cette action, par l’intermédiaire d’un de ses représentants, pourrait donner l’image que GDS France tourne le dos aux laboratoires publics, et donc aux conseils départementaux. Ce verbatim souligne donc un désengagement de cette action de la part du GDS de la Loire.

Les relations entre les conseils départementaux et leur GDS diffèrent selon les départements. Elles conditionnent les liens financiers entre eux. Les aides versées aux GDS selon des plans d’analyses précis alimentent indirectement Terana. Les relations sont très bonnes dans le Puy-de-Dôme et la Loire, mais un peu dégradées dans la Haute-Loire et le Cantal. En effet, ces deux derniers départements ne versent plus d’aides à leur GDS. Le département du Cantal a prétexté le transfert de compétence à la région lors de la loi NOTRe pour arrêter ses aides. Or, la fidélité des GDS pour les LDA serait donc conditionnée par les subventions délivrées par les conseils départementaux. En cas de disparition de ces aides, les GDS se tourneraient alors vers les offres les moins chères qui sont notamment distribuées par les laboratoires privés, comme ce fut le cas avec le GDS du Cantal. Cette situation traduit les liens étroits mais fragiles entre les LDA

³⁰⁷ La matrice choisie pour effectuer les analyses du futur plan d’éradication de la BVD est le cartilage auriculaire, soit un par bovin nouveau-né.

³⁰⁸ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

³⁰⁹ FNGDS : Fédération nationale des groupements de défense sanitaire, dorénavant nommée GDS France

³¹⁰ Entretien n°5 – Un responsable du GDS de la Loire

et les conseils départementaux. Ces derniers contribuent au budget de Terana, ce qui pourrait poser un problème juridique en termes de concurrence.

B) Un contexte juridique fragilisé

Le financement des laboratoires départementaux par les fonds publics des conseils départementaux fait actuellement l'objet de discussions en lien avec une plainte qui a été déposée par des représentants de laboratoires privés. Dans cette partie, nous traiterons les tenants de cette plainte, mais également le service d'intérêt économique général (SIEG) comme piste de solution pour que les LDA ne soient plus visés par ce problème.

1. *Une plainte déposée contre les laboratoires départementaux publics :*

Les membres de Terana contribuent au budget du groupement afin de combler le déficit de celui-ci. Une telle contribution financière est courante dans le contexte des laboratoires départementaux publics. C'est pourquoi certains LDA ont été attaqués au niveau européen par l'association APROLAB³¹¹ – regroupement des laboratoires nationaux accrédités privés – qui a contesté l'attribution des marchés de l'eau dans les départements concernés. Pour un cadre de conseil départemental que nous avons interrogé³¹², cette situation n'est pas forcément inquiétante :

« Ce n'est pas parce qu'il y a une plainte, que la plainte va aboutir. Je ne suis pas sûr qu'au niveau de l'Europe, ils nous mettent la pression là-dessus. [...] De toutes façons, il n'y a pas un labo, Terana ou autre, vous les appelez comme vous voulez, qui n'est pas déficitaire. Ça veut dire qu'ils sont tous susceptibles de tomber sous le joug de la plainte en question. C'est de bonne guerre ! »³¹³

Il a indiqué que tous les laboratoires publics seraient susceptibles d'être visés par cette plainte, en raison des contributions financières fournies par les collectivités. Cette plainte ne concernait pas Terana mais les laboratoires suivants :

- Le GIP Laboceva (Côtes d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine) ;
- Le laboratoire départemental d'Indre-et-Loire ;
- Le laboratoire départemental de la Drôme ;
- Le GIP Inovalys (Loire-Atlantique, Mayenne et Sarthe) ;
- Le laboratoire des Pyrénées et des Landes (Landes, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées).

Ces aides départementales ont été qualifiées « *d'illégales et incompatibles avec le marché intérieur* ». De plus, elles n'ont été pas clairement justifiées par l'exécution d'un SIEG défini. Selon un cadre de Terana³¹⁴, ce mode de fonctionnement pourrait contribuer à réduire les prix du marché et fausser la concurrence. La situation des laboratoires publics visés pourrait être

³¹¹ APROLAB : Association professionnelle des sociétés françaises de contrôle en laboratoire

³¹² Entretien n°3 – Un cadre du conseil départemental de la Loire

³¹³ Entretien n°3 – Un cadre du conseil départemental de la Loire

³¹⁴ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

expliquée par leur déficit élevé, ce qui signifierait des prix proposés très bas. Leur déficit pourrait s'élever à 30 % de budget total³¹⁵, alors que celui de Terana est de 10 %, avec pour objectif de le réduire. En comblant les déficits des laboratoires, le rôle des collectivités serait important dans le maintien de cette situation :

« [Les gros groupes bretons] sont portés en exemple, mais quand tu récupères leurs chiffres ils ont des collectivités qui font le choix assumé d'avoir un outil, parce que l'agroalimentaire est hyper présente avec de beaucoup d'emplois en jeu, et donc ils veulent garder cet outil, quitte à payer, ils s'en foutent. Je veux dire, le site de Caen, ils font beaucoup de choses pour les chevaux, ils ramassent beaucoup d'analyses en France en ayant des déficits colossaux donc ils font des prix très bas. Tout le monde ferme sa gueule, personne ne dit rien. C'est des labos publics, on ne va pas se battre contre mais là, ils ont un département qui veut être la vitrine équine parce que derrière, il y a tellement de manifestations qui se font chez eux. »³¹⁶

Ce cadre de Terana a évoqué le choix des collectivités de soutenir fortement leurs laboratoires afin de pouvoir dérouler leurs politiques publiques locales. Cependant, l'entretien avec cet acteur laissait supposer que la plainte aurait pu ne pas être déposée si les déficits n'avaient pas été aussi importants. Ce comportement de la part des collectivités visées n'est cependant pas apprécié car cela met en lumière un fonctionnement qui, jusque-là, était accepté.

Cette plainte déposée par une association représentant les intérêts des laboratoires privés révèle donc des enjeux commerciaux et industriels importants concernant les marchés d'analyses. Une des pistes de solution pour résoudre ce problème serait l'établissement d'un SIEG. Il permettrait aux laboratoires départementaux publics d'orienter leurs subventions d'exploitation prioritairement vers les missions de service public exercées par les laboratoires.

2. Le SIEG, une solution qui n'est pas encore mise en place :

L'État a traduit à plusieurs reprises sa volonté de garder ce maillage de laboratoires de proximité à travers différents textes législatifs et réglementaires auparavant évoqués. Face à ce problème qui touche les laboratoires départementaux publics, l'importance du rôle de l'État a été souligné :

« Là, c'est plus l'État qui doit jouer un rôle. [...] Si l'État veut protéger ses laboratoires, quelle que soit leur forme juridique mais des laboratoires qui assurent des missions de service public, c'est à eux de faire le boulot et ce n'est pas forcément aux laboratoires de se retrouver tout seuls devant les plaintes. »³¹⁷

La protection du réseau de LDA doit être une des missions de l'État. De plus, son rôle interventionniste pourrait être une demande de la part des concitoyens selon un cadre des services déconcentrés. En effet, en cas de crise sanitaire, il semblerait indispensable de pouvoir faire des analyses qui ne sont absolument pas entachées de partialité ou que les résultats ne

³¹⁵ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

³¹⁶ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

³¹⁷ Entretien n°3 – Un cadre du conseil départemental de la Loire

puissent pas faire l'objet de contestation³¹⁸. Cette plainte – qui a été déposée au niveau européen – a été gérée par l'État qui s'est chargé de répondre aux questions de la Commission Européenne. Afin d'éventuellement ne pas donner suite à cette plainte, celle-ci a notamment demandé à la France de mettre en place un monitoring des fonds publics dans les LDA visés par la plainte. Ce monitoring correspondrait, au niveau du budget d'un laboratoire, à indiquer les activités et leurs finances qui relèvent du service public, et celles qui ne le sont pas. Il aurait pour but de s'assurer que les fonds publics soient bien utilisés pour la réalisation de missions de service public et ainsi ne pas constituer des aides déloyales dans le cadre concurrentiel³¹⁹. La Commission Européenne a indiqué que le système des laboratoires agréés devait évoluer afin de le rendre compatible avec le traité de fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE). Suite à une mission d'inspection, trois scénarios ont été étudiés :

- la recentralisation des analyses au niveau national (fonctionnement en régie). Cette solution n'est pas en phase avec le référentiel néo-libéral dominant ;
- l'élaboration d'un système basé sur les SIEG permettant de confier des missions de service public. Ce système est plus consensuel et correspond au paradigme de l'économie mixte ;
- l'ouverture de tous les marchés d'analyse de l'État à la concurrence. Cette solution de privatisation intégrale ou de démantèlement du service public qui correspond à une vision ultra-libérale.

L'hypothèse du SIEG semblerait une solution intermédiaire crédible, au contraire d'ouverture totale à la concurrence des marchés d'analyse. Ce dernier point entraînerait la disparition programmée des LDA, et donc de cet outil de proximité réparti sur l'ensemble du territoire. La recentralisation des analyses de l'État semblerait quant à elle improbable en raison des contraintes financières et de personnel qu'elle occasionnerait³²⁰. De plus, elle ne s'inscrirait pas dans la mouvance actuelle de décentralisation des compétences de l'État.

Le livre vert de la Commission européenne sur les services d'intérêt général définit les SIEG comme des « *activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général et soumises de ce fait par les États membres à des obligations spécifiques de service public* ». Cette organisation permettrait d'octroyer aux LDA une compensation financière d'État compatible avec le TFUE sans distorsion de concurrence³²¹. Afin de contribuer à la stabilité de leur modèle économique³²², cette compensation financière serait proportionnée à la réalisation de la mission particulière d'intérêt général³²³. Cependant, l'efficacité de ce service dépendrait du périmètre d'actions qu'il comprendrait :

« Par rapport aux SIEG, je pense qu'il faut en maintenir, mais ces missions doivent être évolutives en fonction des besoins. Je repars toujours du besoin : c'est quoi les maladies sur

³¹⁸ Entretien n°16 – Un cadre des services déconcentrés de la Haute-Loire

³¹⁹ ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE. *Op. cit*, le 5 juin 2018.

³²⁰ *Idem*.

³²¹ MOULINIER A., ROUX-TRESCASES I., BOISSIER P. & ROUZEAU M. Proposition de mission commune relative à des pistes d'évolutions du système des laboratoires départementaux d'analyse, Paris, le 23 janvier 2017, p. 3.

³²² ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE. *Op. cit*, le 5 juin 2018.

³²³ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/services-dinteret-economique-general-sieg-et-obligations-services-publics>

lesquelles il faut être, les missions sur lesquelles il faut qu'on soit, qu'est-ce qu'on doit apporter autour de ça ? »³²⁴

Le contenu de ce service devrait contenir des missions adaptées aux besoins de chacun : État central et collectivités. Ainsi, instaurer un SIEG national, correspondant à des enjeux sanitaires nationaux – par exemple, les analyses officielles³²⁵ pour la surveillance des dangers sanitaires de 1^{ère} et 2^{ème} catégorie dans le domaine de la santé animale³²⁶, le contrôle des autocontrôles dans le secteur agroalimentaire³²⁷ ou les analyses d'eau³²⁸ – et local pour les enjeux sanitaires à une échelle territoriale plus limitée, constituerait la piste retenue par les départements selon les propositions techniques de l'ADILVA³²⁹.

Ces questions sur le périmètre à établir du SIEG interrogent sur les missions de service public confiées aux laboratoires départementaux d'analyses. Les LDA assument de fait des missions de service public qui ont été décrites par le décret n°2015-1902³³⁰. Cependant, ce décret n'apparaît pas assez précis aux yeux des principaux intéressés, comme nous l'a souligné ce cadre de Terana :

« C'est pertinent mais le problème est, encore une fois, qu'il y a eu un décret d'application qui disait que les laboratoires départementaux soient les premiers à faire les analyses de service public. Le seul problème, ce qui manque, c'est la base, c'est-à-dire, quelles sont les activités de service public ? Le problème est là, le problème est que l'État ne veut pas se mouiller. Une bonne fois pour toute, l'IBR, la brucellose, la leucose, tout ce qui relève de maladies réglementées, ça reste du service public donc ça relève des laboratoires départementaux. »³³¹

Cependant, l'État n'a pas indiqué qu'elles étaient les activités de service public. Il serait alors pertinent qu'il identifie de manière claire les analyses relevant d'une mission d'intérêt général³³². Ainsi, regrouper les activités identifiées comme relevant de l'intérêt général au sein d'un SIEG permettrait de distinguer les activités concurrentielles et des activités de service public³³³. Définir un tel périmètre avec précision pourrait toutefois enfermer le service public sanitaire dans une vision monolithique et peu réactive. Il aurait été pertinent de s'intéresser aux mécanismes de fonctionnement d'un SIEG afin que celui-ci reste ouvert aux évolutions sanitaires, sociales et techniques.

³²⁴ Entretien n°19 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de l'Allier

³²⁵ ADILVA. Départements et Laboratoires départementaux, quelles évolutions ? Audition ADILVA, le 13 décembre 2017, pp. 15-16. La notion d'analyse officielle au regard des besoins de la DGAI recouvre trois plus ou moins complexes qui sont expliquées dans cette annexe.

³²⁶ ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE. *Op. cit.*, le 5 juin 2018.

³²⁷ ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE. L'Assemblée des Départements de France fait des propositions pour renforcer la politique de surveillance sanitaire, Communiqué de presse, Paris, le 10 juillet 2018.

³²⁸ ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE. *Op. cit.*, le 5 juin 2018.

³²⁹ *Idem.*

³³⁰ Décret n°2015-1902 du 30 décembre 2015 relatif aux conditions d'exécution des missions de service public dont sont chargés les laboratoires départementaux d'analyses

³³¹ Entretien n°18 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Haute-Loire

³³² MOULINIER A., *et al.* *Op. cit.*, p. 3.

³³³ ADILVA. *Op. cit.*

Au cours des entretiens que nous avons menés, deux visions s’opposaient concernant l’établissement d’un SIEG au sein de Terana. En effet, la première vision consistait à ne pas considérer l’établissement d’un SIEG comme un objectif prioritaire, mais plutôt la réduction du déficit de Terana, ainsi qu’une optimisation de l’organisation des activités³³⁴. Ce dernier point peut être illustré par le verbatim de ce cadre de Terana :

« Le SIEG, c’est pas ce qui va nous sauver. Nous aussi on pourrait [mettre en place ce service]. Les regroupements seraient aussi éligibles à ce dispositif pour récupérer des analyses et sécuriser leur positionnement. Moi je pense que ça permet de maintenir en tension la question du maillage et la question de la présence, mais ce n’est pas ça qui va nous sauver. »³³⁵

Selon ces dires, le SIEG permettrait de sécuriser juridiquement la position de Terana vis-à-vis du financement par les conseils départementaux. Mais, le développement de nouvelles activités liées à une réorganisation des sites de Terana permettrait de s’adapter à ce contexte économique concurrencé. Cependant, il semblerait qu’aucun LDA n’ait pour l’instant mis en place ce type de service. Le sujet est actuellement discuté par l’ADF – comme le témoigne la multitude de documents ces derniers mois³³⁶ – afin de faciliter sa future mise en place. De plus, une initiative personnelle de Terana serait difficile en raison de l’absence de définition précise des missions de service public³³⁷.

La seconde vision sur ce sujet serait la mise en place d’un SIEG³³⁸. Toutefois, il convient de recontextualiser les arguments de ces acteurs, qui n’avaient pas la totalité des informations disponibles sur ce sujet. Cette position présente donc un risque juridique évident de sanctions. Selon un cadre des services déconcentrés, les juges n’entendraient pas l’argument du maintien du maillage des laboratoires publics car les laboratoires privés peuvent également agir sur les actions sanitaires³³⁹. De plus, la cinétique de la baisse du déficit ne semblerait pas suffisante pour ne plus être éligible à cette plainte³⁴⁰. En ajoutant le potentiel chiffre d’affaires du plan d’éradication de la BVD, cela ne comblerait pas le déficit de Terana, nous signalait un cadre de Terana³⁴¹.

La plainte déposée par APROLAB souligne donc des enjeux commerciaux et industriels importants concernant les marchés des laboratoires d’analyses. Une piste de solution afin que les laboratoires publics ne soient plus éligibles à ce problème juridique serait l’élaboration d’un système basé sur les SIEG permettant de confier des missions de service public. La mise en

³³⁴ Entretien n°13 – Un cadre du laboratoire départemental d’analyses du Cantal

³³⁵ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d’analyses du Puy-de-Dôme

³³⁶ NICOLLET P. *Op. cit.* ; MOULINIER A., *et al. Op. cit.* ; ADILVA. *Op. cit.* ; ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE. *Op. cit.*, le 5 juin 2018. ; ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE. *Op. cit.*, le 10 juillet 2018.

³³⁷ Entretien n°18 – Un cadre du laboratoire départemental d’analyses de la Haute-Loire

³³⁸ Entretien n°4 – Un cadre des services déconcentrés de la Loire ; Entretien n°12 – Un cadre du conseil départemental du Cantal ; Entretien n°16 – Un cadre des services déconcentrés de la Haute-Loire ; Entretien n°22 – Un cadre du laboratoire départemental d’analyses du Puy-de-Dôme

³³⁹ Entretien n°4 – Un cadre des services déconcentrés de la Loire

³⁴⁰ Entretien n°16 – Un cadre des services déconcentrés de la Haute-Loire ; Entretien n°22 – Un cadre du laboratoire départemental d’analyses du Puy-de-Dôme

³⁴¹ Entretien n°22 – Un cadre du laboratoire départemental d’analyses du Puy-de-Dôme

place d'un tel service permettrait donc d'octroyer une compensation financière d'État sans distorsion de la concurrence. Cependant, les activités liées à des missions de service public ne sont pas définies clairement selon les intéressés, c'est-à-dire selon les cadres de LDA et de conseils départementaux. Malgré un problème juridique apparent, Terana n'a pas mis en place de SIEG, ne considérant pas forcément cette action comme prioritaire. Ce problème a souligné que les relations peuvent donc parfois être conflictuelles entre laboratoires publics et privés. La situation de Terana concernant ce sujet méritait donc d'être développée.

C) Le partenariat public-privé : une perspective d'avenir ?

A la création de Terana, le GTV du Puy-de-Dôme – en tant qu'association – faisait partie de ce GIP. Le cadre juridique du groupement d'intérêt public permet donc d'intégrer un acteur privé dans ce regroupement. Devant cette situation, plusieurs questions se posent alors. En premier lieu, quelles relations Terana entretient-elle avec ses concurrents privés ? Pour l'instant uniquement composé d'acteurs publics, ce GIP pourrait-il évoluer vers une situation de partenariat public-privé ? Et dans ce cas, qui seraient les acteurs adéquats ? Nous tenterons donc de répondre à ces questions dans cette partie.

1. Terana-Eurofins Cœur de France, l'exemple d'une relation de travail en bonne intelligence :

Les laboratoires privés d'analyses sont en concurrence avec Terana. La relation avec son voisin du département de l'Allier – le laboratoire Eurofins Cœur de France – méritait l'attention que nous allons lui porter en raison des nombreux sujets évoqués à ce propos au cours des entretiens que nous avons menés. Terana n'entretient pas des relations aussi partenariales avec d'autres laboratoires privés. Nous allons tâcher de comprendre comment cette relation de concurrence se déroule en bonne entente, et quels sont les principaux intérêts pour ces deux parties.

Située à Moulins, la société anonyme d'économie mixte locale (SAEML) Eurofins Laboratoire Cœur de France est le résultat d'évolutions successives de différentes structures : laboratoire des services vétérinaires de l'Allier, puis service du Conseil général de l'Allier et enfin GIP avec la ville de Saint-Étienne et l'Institut Pasteur de Lille. En 2011, Eurofins – ayant pris le contrôle majoritaire du groupe impliquant l'Institut Pasteur de Lille – est devenu opérateur technique du GIP, c'est-à-dire que cette société dirige les opérations du laboratoire. Suite à cela, le conseil général de l'Allier et Eurofins ont souhaité le partenariat public-privé sous la forme d'une SAEML. L'actionnariat de la SAEML est essentiellement composé du conseil départemental de l'Allier (51 %) et d'Eurofins Hygiène alimentaire France Holding SAS (49%). La forme juridique retenue permet aux actionnaires de garder un pouvoir décisionnel sur les orientations stratégiques de la société³⁴².

Comme nous l'avons précisé dans une partie précédente, les laboratoires privés sont qualifiés d'agressifs en raison de leur approche en termes de marché. Eurofins a toutefois rapporté ne

³⁴² Entretien n°19 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de l'Allier

pas être apprécié de ses concurrents. Cependant, la relation de concurrence entre Terana et Cœur de France a également été ressentie comme une source d'émulation, qui a été évoquée par plusieurs acteurs :

« De ce que j'en ai vu, [les relations] se passent bien. Il n'y a pas d'impact terrain, au contraire il y a une dynamique qui est intéressante. »³⁴³

« Nous à Clermont, on a quand même Lyon qui vient, on a Eurofins, on ne le vit pas mal. On le vit plutôt comme une source d'émulation pour se dire qu'il faut qu'on se maintienne. »³⁴⁴

« Je suis plutôt libéral sur l'orientation, mais je pense que la compétition reste toujours saine. Je ne suis pas dogmatique par rapport à ça, à condition que les cartes soient honnêtes à l'origine. La compétition, c'est plutôt l'amélioration, c'est la remise en cause. »³⁴⁵

Celle relation a notamment été rapportée par des acteurs du Puy-de-Dôme³⁴⁶ et de l'Allier, et cela pourrait s'expliquer par l'historique – en tant qu'ancien laboratoire départemental d'analyses – et le statut particulier du laboratoire de l'Allier qui favoriseraient la compréhension des problématiques économiques et sanitaires de Terana. De plus, une autre raison pourrait être la proximité géographique entre ces deux territoires :

« On a une relation de concurrence. Cela n'empêche pas que, étant sur la même zone d'activité, on peut avoir des points de convergence. Vous allez me dire à quoi ça sert ? Quand dans le 63 et dans le 03, on crée des kits avortements. On a intérêt à ce qu'on ait les mêmes parce qu'il faut que la proposition soit globale parce qu'il faut la faire valider par la FRGDS³⁴⁷. »³⁴⁸

Mais au-delà de la concurrence, le travail que peuvent mener de pair Terana et Eurofins Cœur de France permet d'avoir une vision concertée sur le sanitaire. En effet, ces deux laboratoires ont également des relations techniques en tant qu'experts scientifiques en surveillance de la santé publique vétérinaire. Théoriquement, un seul représentant des laboratoires devait participer aux anciens CROPSAV³⁴⁹ de la région Auvergne. Mais en raison de leurs collaborations techniques, Terana et Eurofins Cœur de France participaient ensemble à ces réunions régionales des acteurs du sanitaire³⁵⁰. Ceci a également été mis en avant lors d'une présentation commune à l'assemblée générale du GTV Auvergne sur les maladies abortives³⁵¹ ou encore lors de la participation d'Eurofins Cœur de France au groupe de travail dans la programmation du futur plan d'éradication de la BVD³⁵². Cette coopération entre acteur public

³⁴³ Entretien n°2 – Un représentant de la profession vétérinaire du Puy-de-Dôme

³⁴⁴ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

³⁴⁵ Entretien n°19 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de l'Allier

³⁴⁶ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme ; Entretien n°2 – Un représentant de la profession vétérinaire du Puy-de-Dôme ; Entretien n°21 – Un responsable du GDS du Puy-de-Dôme

³⁴⁷ FRGDS : Fédération régionale des groupements de défense sanitaire

³⁴⁸ Entretien n°19 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de l'Allier

³⁴⁹ CROPSAV : Conseil régional d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale

³⁵⁰ Entretien n°1 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

³⁵¹ Entretien n°15 – Un représentant de la profession vétérinaire de la Haute-Loire

³⁵² Entretien n°19 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de l'Allier

et privé permet d'améliorer l'efficacité des mesures de surveillance et de gestion de la politique sanitaire locale et nationale. Cette coopération interterritoriale est d'autant plus nécessaire sur un sujet qui n'a pas de frontières comme le sanitaire.

Cette coopération, bénéfique pour l'État et les départements, pourrait cependant ne pas l'être pour Terana. En effet, le poids économique de ces deux laboratoires est totalement différent. Terana est composé de quatre collectivités, et comprenant environ 130 salariés tandis qu'Eurofins est un groupe de laboratoires d'envergure internationale comprenant environ 12 000 salariés, soit environ quatre fois plus que l'ensemble des laboratoires départementaux en France³⁵³. L'intérêt pour Terana d'entretenir de bonnes relations avec ce concurrent semi-privé serait de maintenir un bon équilibre dans un partage des tâches, des pouvoirs et du territoire qui semble lui aussi précaire. Si la direction d'Eurofins Cœur de France venait à changer et adopter une stratégie plus offensive, un risque pour Terana de se faire phagocyter pourrait se présenter.

Les relations entre Terana et Eurofins Cœur de France ne sont pas le reflet exhaustif des relations que le GIP peut avoir avec les laboratoires privés. La coopération technique entre ces deux parties permet d'entretenir de bonnes relations, ce qui améliore l'efficacité des politiques sanitaires mises en place aux niveaux local et national mais elle reste assujettie à la bonne volonté fluctuante des parties prenantes.

2. *Partenariat public-privé : tout peut arriver*

Selon la vision académique de Le Galès³⁵⁴, le partenariat public-privé constitue une nouvelle forme d'action collective qui pourrait compléter ou remplacer – dans le cas de notre mémoire sur Terana – l'action des collectivités locales. Les contrats de partenariat sont des contrats globaux, qui permettent l'association, de manière durable, d'un ou plusieurs acteurs privés à la construction, à l'entreprise et la gestion d'un ouvrage public. C'est pourquoi dans cette partie, nous tâcherons de comprendre les raisons qui pourraient pousser les collectivités locales de Terana à s'engager dans cette forme d'action publique, mais également les façons et les limites à cet éventuel nouveau modèle de regroupement.

Selon Le Galès, le terme de « partenariat public-privé » est suffisamment flou pour englober un grand nombre d'arrangements informels ou de contrats divers³⁵⁵. En effet, nous avons pu le remarquer au cours de nos entretiens où la compréhension de cette notion n'était pas celle que nous attendions. De nombreux acteurs³⁵⁶ nous ont alors cité les collaborations techniques existant déjà pour le moment sous la forme de sous-traitances de certains types d'analyses,

³⁵³ Entretien n°18 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Haute-Loire

³⁵⁴ LE GALES P. Aspects idéologiques et politiques du partenariat public-privé. *Revue d'économie financière*, 1995, pp. 51-63.

³⁵⁵ *Idem.*

³⁵⁶ Entretien n°9 – Un cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme ; Entretien n°12 – Un cadre du conseil départemental du Cantal ; Entretien n°13 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Cantal ; Entretien n°14 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Loire ; Entretien n°18 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Haute-Loire ; Entretien n°22 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

comme les analyses faites en hydrologie envoyées au groupe de laboratoires Carso. De plus, les contrats de partenariat autorisent une plus grande souplesse de gestion pour la personne publique qui reste toutefois en charge du service public³⁵⁷. Pour aller dans ce sens, le statut juridique du GIP prévoit des adaptations à la mise en place d'un partenariat public-privé, comme par exemple la possibilité de comptabilité privée ou de gestion privée du personnel. L'article 103 de la loi Warsmann³⁵⁸ prévoit toutefois la conservation de la prédominance des personnes de droit public : « *Les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public doivent détenir ensemble plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants* ». Enfin, une autre raison que pourrait justifier Terana pour mettre en place un partenariat public-privé serait l'efficacité de cette nouvelle forme d'action publique. En effet, selon Le Galès, les instruments traditionnels ont montré leurs limites notamment pour des raisons d'efficacité, de légitimité et de ressources financières plus rares³⁵⁹. Cette notion d'amélioration de l'efficacité des laboratoires publics a été soulignée³⁶⁰, et qu'il serait profitable en termes de service de s'inspirer des laboratoires privés.

La décision de développement d'un partenariat public-privé serait uniquement liée aux élus des conseils départementaux. En effet, ce « courage » politique décrit par un cadre du laboratoire Eurofins Cœur de France de l'Allier³⁶¹, pourrait être impulsé par les directeurs financiers des conseils départementaux comme l'explique ce cadre de conseil départemental :

*« S'il faut que ça se fasse, ça se fera mais n'allons pas mettre notre nez là-dedans. Par contre, le directeur financier regardera si c'est susceptible [de se faire] ce genre de choses, il portera un regard sur ce qui se passe en Saône-et-Loire. S'il se rend compte qu'en Saône-et-Loire, la contribution du département diminue et diminue, voire si elle disparaît, je pense que ce n'est pas impossible qu'un jour il suscite l'idée d'aller sur un système comme ça. »*³⁶²

La vision rentabiliste des fonds et investissements publics de la part des conseils départementaux devrait être prédominante pour que ceux-ci décident de ne plus être autant impliqués dans ce regroupement. Parmi les propositions d'acteur privé qui pourrait alors intégrer Terana, un responsable de GDS a évoqué le rôle potentiel des utilisateurs des laboratoires :

*« Moi, le schéma qui ne me choque pas, c'est que quelque part, les utilisateurs soient actionnaires du bazar. C'est-à-dire que les agriculteurs via leur GDS soient propriétaires de leur laboratoire. Ça, ça ne me choquerait pas. Ça se fait en Allemagne. »*³⁶³

³⁵⁷ LE GALES P. *Op. cit.*

³⁵⁸ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

³⁵⁹ LE GALES P. *Op. cit.*

³⁶⁰ Entretien n°21 – Un responsable du GDS du Puy-de-Dôme

³⁶¹ Entretien n°19 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de l'Allier

³⁶² Entretien n°3 – Un cadre du conseil départemental de la Loire

³⁶³ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

Le fait que les éleveurs puissent être actionnaires de leur laboratoire s'intégrerait bien dans la culture de la profession agricole, qui consiste à posséder ses outils³⁶⁴. L'exemple développé est intéressant. Cependant, les laboratoires allemands sont intégralement gérés par les Länder, États ayant chacun leur propre Constitution³⁶⁵. Ces Länder possèdent donc un pouvoir politique, financier, législatif que ne possèdent pas les régions françaises. Aux Pays-Bas en revanche, la GD³⁶⁶ – Organisation de santé animale – est l'organisation incontournable de la santé animale. Il s'agit d'une forme d'intégration au sein d'une même structure de trois catégories d'acteurs de la santé animale : les GDS, les GTV et les laboratoires vétérinaires « départementaux »³⁶⁷. Cette comparaison avec la situation des laboratoires vétérinaires dans d'autres États-membres de l'Union européenne permet de montrer que cette proposition d'association entre éleveurs et laboratoires semblerait pertinente dans un contexte où les liens entre les GDS et les LDA pourraient se distendre. Il y aurait donc une plus-value économique et sociale, en réduisant les coûts de transaction entre acteurs.

Ce changement de modèle présenterait toutefois certaines limites. Une nécessité évidente afin de mettre en place un partenariat public-privé serait d'avoir une logique commune entre membres publics et privés. Cette culture commune pourrait se créer chemin faisant et s'établir *a minima* lors de la discussion des statuts. Selon un cadre des services déconcentrés³⁶⁸, un acteur privé voudrait intégrer un tel regroupement dans le but de faire du profit, et il ne serait donc pas envisageable pour lui qu'il participe à combler le déficit, comme l'illustre ce verbatim :

« Ça dépend de la proportion du privé dans la structure publique. Est-ce que ce sont eux qui ont tous les pouvoirs ? Voilà. Intégrer un privé, il y a plusieurs modèles. Mais vu notre déficit, un privé, s'il vient, ça ne sera pas pour y mettre de sa poche. Il ne faut pas se leurrer. Si un privé vient, c'est pour qu'on soit rentable et faire des bénéfices. »³⁶⁹

L'intégration d'une structure privée au sein de groupement composé de membres publics dépendrait des objectifs fixés par le privé³⁷⁰ qui pourraient consister à gagner des marchés en s'étendant plutôt que de vouloir maintenir une structure employant des fonctionnaires³⁷¹. L'amélioration de l'aspect économique du groupement soulève la question des attentes sociales. En effet, la masse salariale est un gros point de dépense dans le budget de ce GIP, en partie en raison de la mise à disposition au sein de Terana des fonctionnaires territoriaux qui travaillaient dans les laboratoires avant le regroupement. Afin de réduire cette dépense, cela pourrait se traduire par une diminution des avantages sociaux³⁷², voire une compression des personnels.

³⁶⁴ Entretien n°17 – Un responsable du GDS de la Haute-Loire

³⁶⁵ FEVRIER J., *et al. Op. cit.*, p. 14.

³⁶⁶ GD : Organisation de Santé Animale, du néerlandais *Gezondheidsdienst voor Dieren*.

³⁶⁷ FEVRIER J., *et al. Op. cit.*, p. 35.

³⁶⁸ Entretien n°14 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Loire

³⁶⁹ Entretien n°22 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

³⁷⁰ Entretien n°22 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

³⁷¹ Entretien n°21 – Un responsable du GDS du Puy-de-Dôme

³⁷² Entretien n°22 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme

L'établissement d'un partenariat public-privé au sein de Terana dépendrait des objectifs fixés pour ce regroupement. A l'heure actuelle, le but annoncé n'est pas d'associer à un acteur privé³⁷³ mais de démontrer qu'un GIP composé de laboratoires publics peut constituer un modèle économiquement rentable afin de ne plus être financièrement tributaire des collectivités qui l'ont créé³⁷⁴.

Terana entretient donc de très bonnes relations avec son laboratoire voisin, Eurofins Cœur de France. La coopération technique entre ces deux parties permet d'entretenir de bonnes relations, ce qui améliore l'efficacité des politiques sanitaires mises en place aux niveaux local et national. Toutefois, si un tel changement devait avoir lieu, cette décision proviendrait de la volonté politique des élus des conseils départementaux. La réflexion autour d'une association entre éleveurs – éventuellement via leur GDS – et laboratoires semblerait pertinente dans un contexte où les liens entre les GDS et les LDA pourraient se distendre. Toutefois, la réussite d'un tel projet est conditionnée par le partage des objectifs de ce contrat de partenariat.

Les relations entre les conseils départementaux et les GDS conditionnent les aides qui leur sont versées. Celles-ci alimentent indirectement Terana. Le département du Cantal a prétexté le transfert de compétences à la région lors de la loi NOTRe pour arrêter ses aides. Cependant, la relation financière entre ces deux parties conditionne la fidélité des GDS pour les LDA. De plus, les conseils départementaux contribuent au budget de Terana, ce qui pourrait poser un problème juridique comme l'a montré le dépôt, par APROLAB, d'une plainte pour distorsion de la concurrence. L'établissement d'un SIEG pourrait permettre de financer les missions de service public des laboratoires sans fausser la concurrence. Les activités liées à des missions de service public ne sont pas définies clairement selon les intéressés. Ce problème a souligné que les relations peuvent donc parfois être conflictuelles entre laboratoires publics et privés. La situation de Terana avec son voisin de l'Allier, Eurofins Cœur de France est bien différente. La coopération technique entre ces deux parties permet d'entretenir de bonnes relations, améliorant au passage l'efficacité des politiques sanitaires mises en place aux niveaux local et national. Enfin, l'intégration d'un acteur privé au sein du GIP n'est pas prévue pour le moment étant donné que l'objectif est de démontrer que le modèle de GIP est pérenne. Toutefois, si un partenariat public-privé devait se construire, une telle décision ne pourrait provenir que de la volonté politique des élus des conseils départementaux. La réflexion autour d'une association entre éleveurs et laboratoires semblerait pertinente dans un contexte où les liens entre les GDS et les LDA pourraient se distendre.

³⁷³ Entretien n°14 – Un cadre du laboratoire départemental d'analyses de la Loire

³⁷⁴ Entretien n°12 – Un cadre du conseil départemental du Cantal

Conclusion

L'importance du réseau de laboratoires départementaux a notamment été reconnue par l'État afin de conserver une organisation sanitaire efficace sur l'ensemble du territoire. Leur nombre et leur répartition à l'échelle départementale en font des outils de proximité intéressants dans les politiques sanitaires des départements. La diminution du nombre de laboratoires départementaux au cours de ces trente dernières années force à réagir. Les groupements de laboratoires se sont alors multipliés depuis une dizaine d'années sur le territoire français afin d'affronter les difficultés économiques des conseils départementaux en mutualisant leurs ressources.

C'est dans cette mouvance que les conseils départementaux du Cantal, de la Loire, de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme ont décidé de créer Terana en mutualisant leurs LDA. La création de ce groupement d'intérêt public relevant d'un interventionnisme public local est donc une forme d'externalisation de la gestion de ce service public. Les collectivités locales de rattachement ont conservé le contrôle de cette structure. Terana est donc un établissement public chargé de la gestion de ce service public, doté d'une personnalité juridique distincte de celles des conseils départementaux.

Afin d'améliorer les perspectives de ces laboratoires, leur modèle devait donc être renouvelé. Les différents directeurs ont alors porté le projet de regroupement, ce qui a poussé les conseils départementaux à créer cette régie qui permettait de mutualiser ces structures. Une des particularités de ce regroupement repose sur le maintien des structures actives afin de conserver la proximité qui est une notion historique des LDA à laquelle l'ensemble des acteurs interrogés étaient attachés. De plus, le choix de cette forme juridique permettait aux élus des conseils départementaux de garder le contrôle sur Terana.

L'échelle infrarégionale est donc adaptée pour conserver un réseau de laboratoires départementaux car cette échelle permet de sécuriser la persistance des laboratoires en augmentant la demande en termes de clients et d'analyses. La cohérence entre les membres de Terana est assurée par leur volonté à travailler ensemble. Si cette échelle venait à s'agrandir, la proximité physique et sociale pourrait diminuer, et surviendrait donc une perte de liens entre les différents interlocuteurs. L'échelle infrarégionale permet ainsi de mutualiser davantage les charges tout en laissant une certaine liberté pour les ajustements avec les acteurs locaux. Un groupement de laboratoires à l'échelle de la région Auvergne-Rhône-Alpes ne s'annonce pas cohérent avec la logique initiale concentrée autour des activités du Massif Central. La région possède une trop grande diversité de spécificités locales et un périmètre géographique trop élevé pour maintenir une certaine cohérence.

Les conseils départementaux gèrent donc leur groupement de manière concertée par l'intermédiaire des élus de terrain qui connaissent les problématiques de Terana. Même si les quatre membres du groupement sont situés en Auvergne-Rhône-Alpes, le conseil régional n'a aucunement l'envie, ni l'intérêt à s'immiscer dans la gestion du GIP. Les acteurs de terrain –

tels que les élus des conseils départementaux – doivent rester aux commandes de leur structure afin de ne pas perdre de proximité sociale avec les laboratoires.

Le contexte économique des conseils départementaux les pousse néanmoins à mutualiser les ressources et les charges de leurs laboratoires afin d'améliorer leur environnement économique. La concurrence de Terana provient des laboratoires publics dans certains domaines, mais également des laboratoires privés. Ces derniers ont une approche qualifiée de type « *marché* » en opposition à celle des LDA qui serait de type « *territoire* ». En effet, les laboratoires privés ont une politique commerciale qualifiée d'offensive en ce qui concerne leur zone d'intervention ainsi que le démarchage effectué. Cependant, la politique tarifaire tirée vers les prix les plus bas parfois appliquée par certains laboratoires privés pourrait contraindre tous les laboratoires – LDA et concurrents – à ne plus faire de bénéfices. Cette stratégie n'est donc souhaitable pour personne. Du côté des laboratoires publics, la concurrence pour gagner le marché des GDS – qui sont des fournisseurs d'analyses importants – tend parfois à être biaisée par les aides fournies par les conseils départementaux.

Le regroupement des laboratoires sous la forme d'un GIP a permis de fournir des armes supplémentaires à Terana afin d'être compétitif dans ce contexte économique d'ouverture des marchés. La diversification des activités – un des objectifs initiaux du GIP – est unanimement souhaitée par les acteurs interrogés même si elle ne s'est pas encore fait ressentir. Une réorganisation des activités de Terana serait nécessaire. Les opinions sur ce projet sont cependant très divisées. En effet, la crainte d'une éventuelle perte de réactivité a été très souvent évoquée. De plus, la réorganisation des activités du groupement pourrait avoir des conséquences sur le renouvellement de la clé de répartition qui doit avoir lieu à partir de l'exercice 2019. Elle n'aurait plus lieu d'être si certaines activités venaient à être déplacées ou regroupées sur un ou plusieurs sites. Pourtant, ce sujet épineux fait actuellement débat au cours de nos entretiens. La décision d'un tel changement doit être prise à l'unanimité. Cela donne au conseil départemental du Cantal un pouvoir de négociation important, en raison de sa position du plus faible contributeur au budget de Terana.

Le rôle interventionniste de l'État dans cette politique de régulation du maillage des laboratoires départementaux a été très discuté au cours des entretiens que nous avons menés. Tout d'abord, les acteurs interrogés ont considéré qu'il devrait concourir au financement du réseau des LDA notamment par la commande publique en tant que donneur d'ordres afin de maintenir les compétences nécessaires en temps de crise sanitaire. De plus, les analyses en santé animale devraient être prises en charge par l'État en raison de sa proximité forte avec la santé publique vétérinaire, mais aussi car les éleveurs financent les laboratoires grâce à l'excédent financier effectué sur les analyses en santé animale. Ce ne serait pas le cas des analyses en hydrologie et en hygiène alimentaire effectuées dans les LDA. Enfin, l'État ne devrait pas, selon les propos recueillis, s'impliquer dans la gestion des LDA car il ne les connaît pas individuellement en termes d'historique et de spécificités des territoires.

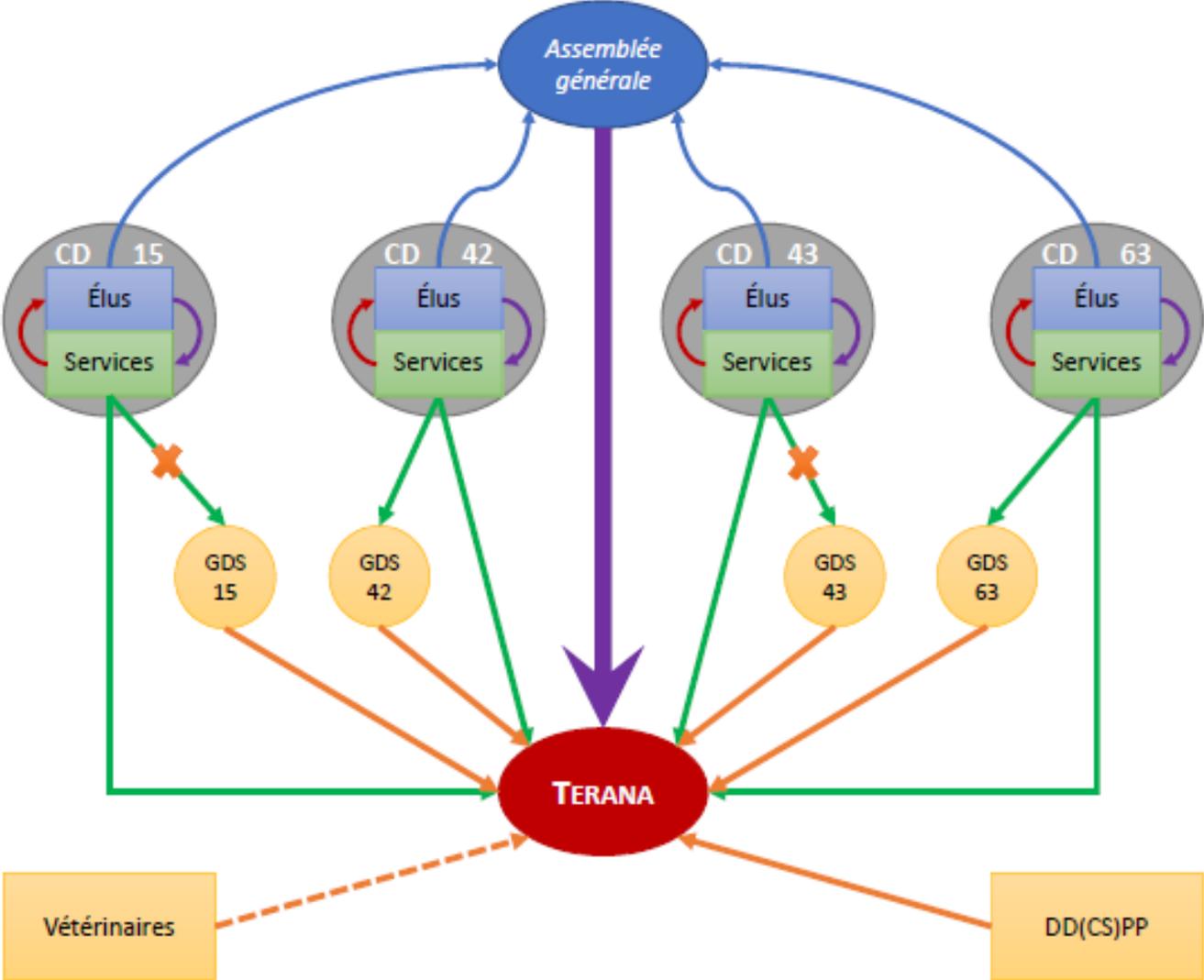
Les relations sociales et financières entre les conseils départementaux et leur GDS diffèrent selon les départements. Afin de minorer les coûts d'analyses au profit des éleveurs, les subventions versées aux GDS par les départements alimentent indirectement Terana. Très

bonnes dans le Puy-de-Dôme et la Loire, les relations entre les conseils départementaux et leur GDS sont dégradées dans la Haute-Loire et le Cantal. En effet, ces deux derniers départements ne versent plus d'aides à leur GDS. La possibilité d'intervenir en leur faveur a cependant été remise en cause par la loi NOTRe. Cette disposition est diversement interprétée comme dans le département du Cantal où le transfert de compétence à la région a été prétexté pour arrêter ses aides. Cependant, la fidélité des GDS pour les LDA serait donc conditionnée par les subventions délivrées par les conseils départementaux. En cas de disparition de celles-ci, les GDS pourraient se tourner vers les offres les moins chères notamment celles des laboratoires privés, comme c'est le cas avec le GDS du Cantal. La Loi NOTRe impacte donc indirectement le chiffre d'affaires des LDA et désorganise la politique sanitaire en santé animale.

La contribution des conseils départementaux au budget des LDA pose un problème juridique en termes de concurrence. En effet, une plainte a été déposée par APROLAB, une association représentant les laboratoires accrédités privés. Cette situation traduit donc des enjeux commerciaux et industriels importants en termes de marchés des LDA. L'établissement d'un service d'intérêt économique général constituerait une solution afin d'écarter les LDA de ce problème juridique. La mise en place d'un tel service permettrait donc d'octroyer une compensation financière d'État sans distorsion de la concurrence en finançant les missions de service public. Les activités liées à ces missions n'ont toutefois pas été définies de façon claire selon les cadres de LDA et de conseils départementaux. Malgré ce problème juridique apparent, Terana n'a pas décidé de mettre en place de SIEG, ne considérant pas forcément cette action comme prioritaire, mais probablement aussi en raison du fait qu'aucun LDA n'a encore mis en place un tel service. L'ADF travaille actuellement sur ce sujet.

Ce problème a souligné que les relations peuvent donc parfois être conflictuelles entre laboratoires publics et privés. Bien que non représentatives de l'ensemble des relations avec des laboratoires privés, Terana entretient de très bonnes relations avec la SAEML Eurofins Cœur de France située dans l'Allier. Cela peut s'expliquer par la coopération technique entre ces deux parties, ce qui améliore par ailleurs l'efficacité des politiques sanitaires mises en place aux niveaux local et national. Enfin, la perspective d'un partenariat public-privé – de type intégration d'un acteur privé dans le GIP – n'est pas d'actualité pour le moment. L'objectif du groupement est de démontrer qu'un GIP composé de laboratoires publics peut constituer un modèle économiquement rentable. Toutefois, si un tel changement devait avoir lieu, cette décision proviendrait de la volonté politique des élus des conseils départementaux.

Schéma-bilan : Le fonctionnement du groupement d'intérêt public Terana



- Légende :**
- Participation des élus aux assemblées générales
 - Relation de hiérarchie
 - Relation de conseils
 - Relation financière
 - Fournisseur d'analyses à Terana

Références bibliographiques

Ouvrages

CONSEIL GENERAL VETERINAIRE. Histoire des services vétérinaires français, Paris, Association amicale du Conseil général vétérinaire, 2006.

MABILEAU A. Le système local en France, Paris, Montchrestien, 1991.

PASQUIER R., SIMOULIN V. & WEISBEIN J. (dir.), La Gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories, Paris, LGDJ, 2007.

ROSANVALLON P. La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité, Paris, Seuil, 2008.

Articles

BLATRIX C. Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective, *Politix*, vol. 15, no. 57, 2002, pp. 79-102.

GALLAUD D., MARTIN M., REBOUD S. & TANGUY C. Proximités organisationnelle et géographique dans les relations de coopération : une application aux secteurs agroalimentaires, *Géographie, économie, société*, vol. 14, no. 3, 2012, pp. 261-285.

GALLOPIN C. Collégialité, *VST - Vie sociale et traitements*, vol. 118, no. 2, 2013, pp. 144-145.

GHERTMAN M. Oliver Williamson et la théorie des coûts de transaction, *Revue française de gestion*, vol. 142, no. 1, 2003, pp. 43-63.

GROSSETTI M. Trois échelles d'action et d'analyse, L'abstraction comme opérateur d'échelle, *L'Année Sociologique*, Presses Universitaires de France, vol. 56, no. 2, 2006, pp. 285-307.

LE GALES P. Aspects idéologiques et politiques du partenariat public-privé. *Revue d'économie financière*, Hors-série Partenariat public-privé et développement territorial, 1995, pp. 51-63.

OBLET T. & VILLECHAISE-DUPONT A. Les guichetiers de la Poste à l'épreuve du marché : service public et « bureaucratie libérale ». *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 119, no. 2, 2005, pp. 347-366.

TOUZARD H. Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique, *Négociations*, vol. 5, no. 1, 2006, pp. 67-74.

VION A., GAUDIN J.-P. (dir.), La négociation des politiques contractuelles, *Politix*, vol. 9, no. 36, 1996, pp. 203-207.

Contribution à des ouvrages

LE MEUR Y. « Finances locales », COLE A., GUIGNER S. & PASQUIER R. (dir.), Dictionnaire des politiques territoriales, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 247-252.

LEFEBVRE R. « Proximité », COLE A., GUIGNER S. & PASQUIER R. (dir.), Dictionnaire des politiques territoriales, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 405-411.

NEGRIER E. « Échelles d'action publique », COLE A., GUIGNER S. & PASQUIER R. (dir.), Dictionnaire des politiques territoriales, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 195-200.

OLLITRAULT S. « NIMBY », COLE A., GUIGNER S. & PASQUIER R. (dir.), Dictionnaire des politiques territoriales, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 346-351.

RAVINET P. « Fenêtre d'opportunité », BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 281-283.

Travaux universitaires

LAPLACE B. Le réseau des laboratoires d'analyses publics territoriaux dans la tourmente des réformes institutionnelles ? L'exemple du LDA 53. Mémoire de Master PAGERS, 2015.

Sources

Sources écrites ou imprimées

Littérature grise

ADILVA. Départements et Laboratoires départementaux, quelles évolutions ? Audition ADILVA, le 13 décembre 2017.

ADILVA, AECLDPA, ASLAE, SNISPV. Les laboratoires départementaux : acteurs des politiques publiques sanitaires territoriales et nationales. Colloque Premières rencontres nationales des laboratoires publics territoriaux, novembre 2015.

ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE. Missions des départements, le 21 septembre 2016.

ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE. Groupe de travail sur les laboratoires départementaux d'analyses : Note de positionnement, le 5 juin 2018.

ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE. Lettre de Dominique Bussereau à Edouard Philippe, Paris, le 18 juin 2018.

ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE. L'Assemblée des Départements de France fait des propositions pour renforcer la politique de surveillance sanitaire, Communiqué de presse, Paris, le 10 juillet 2018.

BERTHE T., BOUR-DESPREZ B., CHOMIENNE J.-P., MARCHAL Y., REY G. & THEVENON LE MORVAN F. De l'organisation à la gouvernance en santé animale et végétale : Évaluation du dispositif sanitaire français. Rapport CGAAER, n°16116, 2017.

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE. Rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la gestion du département de la Côte-d'Or. Gestion du laboratoire vétérinaire départemental. Annexe à la lettre n°05-ROD2-041, le 25 novembre 2005.

FEVRIER J., NAU M. L'organisation des services de santé animale dans cinq États membres : l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, Les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Rapport CGAAER n°10129, janvier 2012.

KPMG. Audit stratégique de plusieurs laboratoires départementaux d'analyses et mission d'accompagnement à la mise en place de la solution retenue, avril 2014.

MOQUAY V. Laboratoires d'analyses publics, situation en Europe : Résultats préliminaires. Enquête ADILVA, 2011.

MOULINIER A., ROUX-TRESCASES I., BOISSIER P. & ROUZEAU M. Proposition de mission commune relative à des pistes d'évolutions du système des laboratoires départementaux d'analyse, Paris, le 23 janvier 2017.

NICOLLET P. Environnement et santé publique vétérinaire : Les missions des laboratoires départementaux. *Bulletin de l'Académie Vétérinaire Française*. 170, 196-203, 2017.

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE ANIMALE. Un monde, une seule santé, Bulletin, no. 2, 2009.

SNISPV. Evolution du LDT 37, 12 mai 2016.

SNISPV. Maintien du réseau de laboratoires publics, juillet 2012.

TANTI A., DOUBLET X., AMAND F., ANDRAL B. & NOUGAYREDE P. Rapport sur l'optimisation du recours par l'État aux réseaux de laboratoires publics. Rapport CGAAER, n°11091, 2012.

TERANA. Convention constitutive du groupement d'intérêt public Terana, le 24 avril 2018.

Presse

CHEMINADE P. Rentabilité des services publics : la fin d'un tabou. *La Gazette des Communes*, le 28 février 2017.

FRACHET S. Les labos d'analyses en santé humaine et animale basculent dans le privé, *Les Échos*, le 30 juin 2016.

LA DEPECHE VETERINAIRE. L'Adilva et le SNISPV anticipent les défis de la santé publique vétérinaire dans 10 ans. N°1424 du 3 au 9 février 2018, pp. 10-11.

LA DEPECHE VETERINAIRE. Plus de 140 participants aux Rencontres nationales des laboratoires publics territoriaux. N°1367-1368 du 5 au 18 novembre 2016, p. 9.

LA MONTAGNE. Les agents du laboratoire départemental d'analyse s'alarment de la concentration en cours, le 15 décembre 2014.

LA MONTAGNE. Laboratoires départementaux d'analyses : un nécessaire regroupement en Auvergne et Limousin, le 6 juin 2015.

LA MONTAGNE. Des laboratoires départementaux, dont celui du Cantal, vont créer un groupement d'intérêt public, le 29 juin 2015.

LA MONTAGNE. Quatre laboratoires départementaux publics et un groupement vétérinaire ont fusionné, en janvier 2016. Un Groupement d'Intérêt Public nommé Terana, le 22 février 2016.

LA SEMAINE VETERINAIRE. Laboratoires départementaux, la tendance au regroupement. N°1690 du 7 octobre 2016, pp.46-51.

LA SEMAINE VETERINAIRE. Développer les missions des laboratoires publics. N°1661 du 12 février 2016, p.14.

LE POINT. Départementales 2015 : les territoires les plus endettés, le 4 mars 2015.

LE POINT VETERINAIRE. Les missions de service public des laboratoires départementaux d'analyses, le 4 janvier 2016.

LEGRAND G., MARTIN J.-F. Affaire Lactalis. Un labo nantais aurait orienté des analyses, le groupe dément, *Ouest-France*, le 19 février 2018.

MALIGORNE C., THEOBALD M. Le protectionnisme est-il de retour ?, *Le Figaro*, le 15 février 2017.

STOLL S. Les laboratoires départementaux d'analyse en première ligne face aux épidémies animales, *La Gazette des Communes*, le 21 décembre 2015.

Textes législatifs

Arrêt N°300481 Conseil d'État, 4 mars 2009, Publié au recueil Lebon

Arrêt Teckal Cours de Justice des Communautés Européennes, 18 novembre 1999, affaire C-107/98

Arrêté du 23 mars 2012 pris en application de l'article 3 du décret n°2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public

Arrêté du 18 mai 2015 portant délégation aux préfets de région du pouvoir d'approbation des conventions constitutives des groupements d'intérêt public portant mission locale de leur renouvellement et de leurs modifications

Article L5411-1 du Code général des collectivités territoriales

Décret n°88-477 du 29 avril 1988 relatif aux modalités de transfert aux départements de services ou parties de services des directions départementales de l'agriculture et de la forêt

Décret n°2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public

Décret n°2013-292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public

Décret n°2015-1902 du 30 décembre 2015 relatif aux conditions d'exécution des missions de service public dont sont chargés les laboratoires départementaux d'analyses

Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine

Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques

Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République

Ordonnance n°2011-862 du 22 juillet 2011 relative à l'organisation de l'épidémiosurveillance, 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

Ordonnance n°2015-1242 du 7 octobre 2015 relative à l'organisation de la surveillance en matière de santé animale, de santé végétale et d'alimentation

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n°2015-1242 du 7 octobre 2015 relative à l'organisation de la surveillance en matière de santé animale, de santé végétale et d'alimentation

Sitographie

AGRESTE : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/>

ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE : <http://www.departements.fr/>

COMERSIS : <https://comersis.com/>

LÉGIFRANCE : <https://www.legifrance.gouv.fr/>

TERANA : <http://labo-terana.fr/>

Sources orales

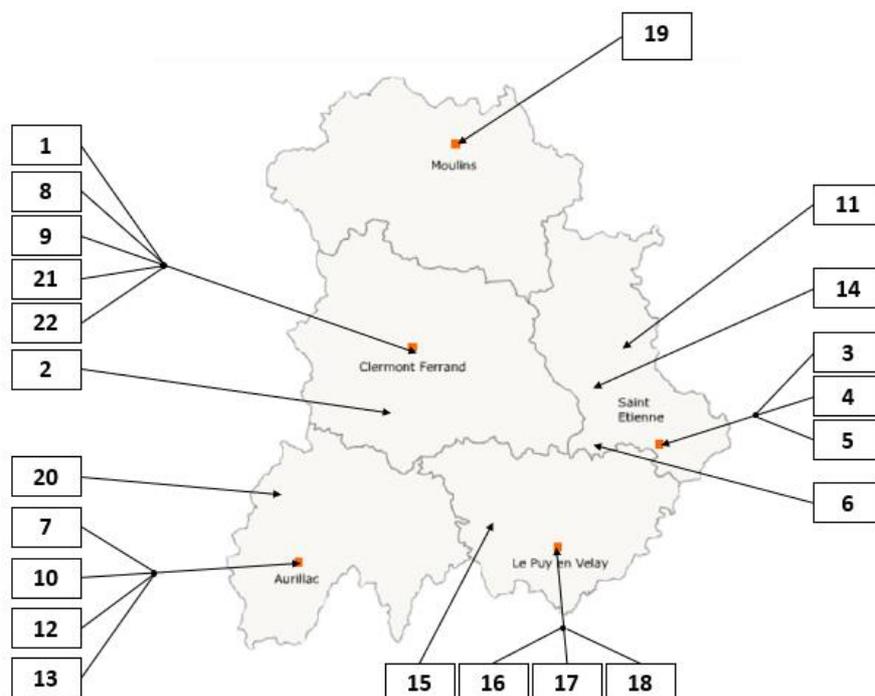
Entretiens

Numéro	Entretiens	Durée
1	Cadre de laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme	1h30
2	Représentant de la profession vétérinaire du Puy-de-Dôme	1h00
3	Cadre du conseil départemental de la Loire	0h50
4	Cadre des services déconcentrés de la Loire	0h55
5	Responsable du GDS de la Loire	1h15
6	Représentant de la profession vétérinaire de la Loire	1h00
7	Cadre des services déconcentrés du Cantal	0h40
8	Cadre des services déconcentrés du Puy-de-Dôme	0h20
9	Cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme	1h10
10	Responsable du GDS du Cantal	0h50
11	Vice-président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes	1h05
12	Cadre du conseil départemental du Cantal	0h40
13	Cadre de laboratoire départemental d'analyses du Cantal	1h20
14	Cadre de laboratoire départemental d'analyses de la Loire	1h20
15	Représentant de la profession vétérinaire de Haute-Loire	0h50
16	Cadre des services déconcentrés de Haute-Loire	0h50
17	Responsable du GDS de Haute-Loire	1h05
18	Cadre de laboratoire départemental d'analyses de Haute-Loire	1h05
19	Cadre de laboratoire départemental d'analyses de l'Allier	1h05
20	Représentant de la profession vétérinaire du Cantal	0h35
21	Responsable du GDS du Puy-de-Dôme	1h30
22	Cadre de laboratoire départemental d'analyses du Puy-de-Dôme	1h15

Annexes

Annexe 1 : Liste et situation géographique des acteurs interrogés

- 1 – Cadre de laboratoire départemental d’analyses du Puy-de-Dôme
- 2 – Représentant de la profession vétérinaire du Puy-de-Dôme
- 3 – Cadre du conseil départemental de la Loire
- 4 – Cadre des services déconcentrés de la Loire
- 5 – Responsable du GDS de la Loire
- 6 – Représentant de la profession vétérinaire de la Loire
- 7 – Cadre des services déconcentrés du Cantal
- 8 – Cadre des services déconcentrés du Puy-de-Dôme
- 9 – Cadre du conseil départemental du Puy-de-Dôme
- 10 – Responsable du GDS du Cantal
- 11 – Vice-président du conseil régional d’Auvergne-Rhône-Alpes
- 12 – Cadre du conseil département du Cantal
- 13 – Cadre de laboratoire départemental d’analyses du Cantal
- 14 – Cadre de laboratoire départemental d’analyses de la Loire
- 15 – Représentant de la profession vétérinaire de Haute-Loire
- 16 – Cadre des services déconcentrés de Haute-Loire
- 17 – Responsable du GDS de Haute-Loire
- 18 – Cadre de laboratoire départemental d’analyses de Haute-Loire
- 19 – Cadre de laboratoire départemental d’analyses de l’Allier
- 20 – Représentant de la profession vétérinaire du Cantal
- 21 – Responsable du GDS du Puy-de-Dôme
- 22 – Cadre de laboratoire départemental d’analyses du Puy-de-Dôme



Annexe 2 : Questionnaire semi-directif utilisé

Entretien sur le maillage territorial des LDA : l'exemple du GIP TERANA

Je suis étudiant à l'École Nationale des Services Vétérinaires et j'effectue mon stage à Terana dans le cadre d'un master d'analyse des politiques publiques. Je m'intéresse au maillage des laboratoires départementaux d'analyses dans le contexte de fermetures et de privatisations de ceux-ci.

Afin de conserver une organisation sanitaire efficace sur l'ensemble du territoire (veille sanitaire et grande réactivité en cas de crises), l'importance du maillage des laboratoires de proximité est reconnue par les autorités.

Or, depuis la décentralisation, le nombre de laboratoires départementaux a diminué à cause de l'ouverture à la concurrence privée du contrôle sanitaire des eaux, conjuguée à la baisse des analyses en santé publique vétérinaire confiées par l'État. Le regroupement de laboratoires publics est une des solutions adoptées afin de surmonter les difficultés économiques.

Les objectifs de cet entretien : identifier les actions permettant l'établissement d'un modèle économique et politique pérenne des regroupements de laboratoires publics d'analyses.

Et comprendre et décrire :

- Le système d'acteurs qui compose l'environnement économique et politique des laboratoires publics d'analyses ;
- Les attentes et les besoins réciproques des acteurs qui le composent ;
- La répartition territoriale des activités des regroupements de laboratoires publics d'analyses.

Maillage territorial

Nous cherchons à déterminer quelles actions peuvent mener les groupements de laboratoires départementaux avec leurs partenaires et prescripteurs³⁷⁵ pour assurer un maillage territorial adapté aux besoins locaux et de l'État.

Relances :

- Ressenti des partenaires et prescripteurs sur le groupement des laboratoires (amélioration, régression, nécessité, ...)
- Proximité géographique du Terana (satisfaisante, à améliorer, ...)
- Echelle géographique pour conserver un réseau cohérent
- Rôles accordés aux accréditations (coordination des méthodes et résultats de travail à l'échelle nationale, spécialisation de laboratoire, ...)

³⁷⁵ Partenaires : Conseils départementaux ; Prescripteurs : services de l'État, vétérinaires, éleveurs.

Modèle économique

Nous cherchons à déterminer vers quel modèle économique – en termes d’offre, d’organisation des ressources internes et externes, de monétisation et de durabilité – peut évoluer le GIP Terana afin de rester compétitif tout en maintenant ses activités de service public.

Relances :

Offre :

- Part d'analyses officielles et non officielles
- Concurrence (zone d’intervention, stratégie par pôle ou de réactivité)
- Diversification des activités (nécessité, manières, ...)
- Efficacité des moyens de communication utilisés pour se développer

Organisation des ressources (internes et externes) :

- Restructuration des sites du groupement (nécessaire, manières, ...)
- Spécialisation des sites du groupement (amélioration/détérioration du service, conséquences, ressenti, ...)
- Intervention de l’État (financière, délégation de toutes les analyses officielles aux seuls laboratoires publics, ...)

Monétisation :

- Groupement de laboratoires : modèle économique profitable ?
- Clé de répartition du budget³⁷⁶

Durabilité :

- Risques (technologiques et règlementaires) du modèle économique (identification, maîtrise, ...)
- Création d’un service d’intérêt économique général

Gouvernance (modèle politique)

Nous cherchons à comprendre comment est piloté Terana – parties prenantes et actions mises en place – et pourrait collaborer avec les laboratoires d’analyse privés afin d’assurer la pérennité des sites et de maintenir les missions de service public.

Relances :

- Rôles (modes d’intervention, champ de compétences) et engagement des collectivités territoriales (Conseil départemental et régional). Quelles attentes ?
- Présidence du GIP (importance, cohérence de la présidence tournante)
- Nature des relations entre les laboratoires d’analyses publics et privés. Quelles attentes ?
- Partenariat public-privé (possibilité, représentation en interne des membres publics et privés, forme de prise de décision)

Conclusion de l’entretien

- Résumé des idées
- Des choses à rajouter ?

³⁷⁶ Cantal : 8,01 % - Loire : 33,00 % - Haute-Loire : 32,72% - Puy-de-Dôme : 26,27 %