



Institut d'Études Politiques de Lyon

VetAgro Sup – École Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

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

Les plans d'intervention sanitaire d'urgence : opportunités et limites

Stage réalisé du 18 avril au 28 juillet 2017 à la Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations de l'Ariège.

Mémoire sous la direction de Frédéric MOUGEOT

Nathalie RIVEROLA

Inspecteur stagiaire de la santé publique
vétérinaire

2016/2017

Table des matières

Remerciements.....	4
Liste des sigles et acronymes.....	5
INTRODUCTION.....	7
METHODOLOGIE.....	12
I- Un « modèle français » d'organisation publique de la gestion des urgences sanitaires plutôt défavorable à l'implication des professionnels.....	15
A- Les grands traits de l'organisation du « modèle français » : un trépied sanitaire instable....	15
B- Le risque sanitaire : une fenêtre d'opportunité.....	19
C- Les éleveurs : de la coopération à la confrontation.....	24
II- La lutte contre les épizooties majeures : de l'étagère à la réalité.....	29
A- Le formel : le plan d'intervention sanitaire d'urgence.....	30
B- L'informel.....	35
III – Les plans d'intervention sanitaire d'urgence dans le contexte de la nouvelle organisation de l'Etat.....	39
A- Des responsabilités, des perceptions floues de leur rôle pour chaque échelon :.....	40
B- Occitanie : quand la réforme territoriale rencontre les plans d'intervention sanitaire d'urgence, l'exemple de la crise influenza aviaire 2016-2017.....	43
CONCLUSION.....	47
Annexes.....	48
cartographie.....	48

Remerciements

Je remercie Frédéric MOUGEOT, docteur en sociologie, chargé de recherches au centre MAX WEBER à Lyon, directeur de ce mémoire, pour son encadrement, ses conseils et le temps qu'il a consacré pour l'aboutissement de ce travail.

Je remercie, Isabelle AYMARD, Directrice, pour son accueil au sein de la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations de l'Ariège.

Je remercie Pierre BONTOUR pour son accueil bienveillant au sein du service santé et protection des animaux et de l'environnement, pour son investissement dans l'encadrement de ce stage, sa gentillesse, les connaissances qu'il a mises à ma disposition et son aide.

Je remercie l'ensemble des services de la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations de l'Ariège et particulièrement les services "Santé protection des animaux et de l'environnement" et "Sécurité sanitaire de l'alimentation CCRF" pour leur gentillesse et leur disponibilité. au cours de mon stage.

Je remercie Fanny RALAMBO et Jill Léa RAMASSAMY de la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Occitanie.

Je remercie l'ensemble du personnel encadrant, formateur, administratif de l'ENSV.

Je remercie l'ensemble des interlocuteurs, contactés ou rencontrés lors de mon stage, pour le temps et les connaissances qu'ils ont partagés avec moi et leur disponibilité.

Liste des sigles et acronymes

CGAAER. : Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CA : Chambre d'Agriculture
CD : Conseil Départemental
CIC : Centre Interministériel de crise
CMDSZ : Chargé de Mission Défense et Sécurité (pour la Zone de défense)
COD : Centre Opérationnel Départemental
CODIR : Comité de direction
COGIC : Centre Opérationnel de Gestion Interministériel de Crise
COZ : Centre Opérationnel de Zone
CR : Conseil Régional
CROPSAV : Conseil Régional d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale et Végétale
CT : Collectivité Territoriale
DDCSPP : Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations
DDPP ou DDecPP : Direction Départementale en charge de la Protection des Populations
DDT : Direction Départementale des Territoires
DGAl : Direction Générale de l'Alimentation
DOS : Directeur des Opérations de Secours
DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, l'Agriculture et de la Forêt
EEL : Élevage épidémiologiquement lié
EMIZ : Etat-Major Interministériel de Zone
ETP: Equivalent Temps Plein
FA: Fièvre Aphteuse
FAO : organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
HFDS : Haut Fonctionnaire de Défense et de Sécurité
IHAP : Influenza Aviaire Hautement Pathogène
MAAF : Ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Forêt
MUS : Mission des Urgences Sanitaires (de la DGAl)
OABA : Œuvre d'Assistance aux Bêtes d'Abattoir
OIE. : Organisation mondiale de la santé animale
OMS : Organisation Mondiale de la Santé
ORSEC : Organisation de la Réponse de Sécurité Civile
PCO : Poste de Commandement Opérationnel
PISU : Plan d'Intervention Sanitaire d'Urgence
SIGAL : Système d'Information Généralisée de la direction Générale de l'Alimentation
SRAL : service régional de l'alimentation
UE : Union Européenne

INTRODUCTION

Pour Ulrich Beck¹, la production sociale des richesses est inséparable de la production sociale du risque. L'accident de Tchernobyl, les marées noires, l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, l'influenza aviaire sont quelques exemples des risques auxquels la société est exposé. Avec les sciences et les techniques, le nombre de risques s'est multiplié, et la population tolère de moins en moins d'y être exposé.

Les maladies animales sont pour l'homme un double danger et peuvent, lorsqu'elles surviennent, présenter un risque pour sa santé ou un risque pour le tissu socio-économique. La qualité zoonotique de certaines maladies, c'est à dire le fait qu'elles se transmettent de l'animal à l'homme représente le premier danger : un danger pour la santé humaine. La peste, la rage, la tuberculose, la brucellose font partie de cette catégorie de maladie animale zoonotique. Elles peuvent être graves voire mortelles pour l'homme. La peste noire, zoonose transmise à l'homme par les rongeurs, qu'a connu l'Europe au XIV^e s., de 1347 à 1352, a tué environ 25 millions de personnes, soit 30% de la population européenne. Cette maladie n'est plus présente en France mais persiste dans le monde, en Russie, en Chine, aux États Unis ou sur le continent africain². Plus récemment, en 1918-1919, durant cet hiver, la grippe espagnole, a tué entre 20 et 50 millions de personne dans le monde dont environ 150 000 pour la France seule. Elle serait due, d'après une étude américaine récente, à la combinaison d'une souche humaine et d'une souche aviaire de grippe.³

La deuxième caractéristique de certaines maladies engendre des conséquences préjudiciables de manière indirecte, non pour la santé humaine parce qu'elle serait mortelles ou dangereuses, mais par les impacts socio-économiques consécutifs à la survenue de telle ou telle maladie dans les troupeaux. Ainsi, la fièvre aphteuse, maladie du bétail, bovins, ovins, porcins, due à un virus très résistant dans l'environnement qui se transmet par voie directe, d'animal à animal, ou, par voie indirecte, air, matériel, produits, par les voies respiratoires, est une maladie animale sans conséquence pour la santé humaine, mais qui, du fait de sa contagiosité élevée et de ses répercussions sur la santé des animaux infectés, est très dommageable pour le monde agricole⁴. En 2001, au Royaume Uni, l'épizootie de fièvre aphteuse s'est constituée par plus de 1700 foyers infectés parmi le bétail et plus de 3 millions d'animaux ont été abattus, dans des conditions

¹ Beck Ulrich., *La société du risque*, Paris, Aubier, 2001

² Lesage M., *Zoonoses émergentes et réémergentes : enjeux et perspectives* - CENTRE D'ÉTUDES ET DE PROSPECTIVE - Analyse n° 66 - janvier 2014

³ Loumé L., *Grippe espagnole : le mystère de son origine enfin résolu* - Sciences et avenir- https://www.sciencesetavenir.fr/sante/grippe-espagnole-le-mystere-du-virus-resolu_18249 consulté le 08/05/2017

⁴ <https://www.anses.fr/fr/content/la-fi%C3%A8vre-aphteuse> consulté le 08/05/2017

considérés par l'opinion publique comme choquantes. Le coût de cet épisode épizootique est estimé à environ 5 milliards de livres pour le Royaume Uni⁵. En France, en 2016, l'épizootie de fièvre catarrhale ovine (FCO) s'est répandue sur le territoire métropolitain⁶, paralysant pendant un temps les échanges intracommunautaires de jeunes bovins. Successivement, en 2016 et 2017, le virus de l'influenza aviaire, "la grippe aviaire", a infligé de lourdes pertes à la filière volaille du sud-ouest⁷.

Ces maladies animales qui présentent par leur caractère zoonotique ou par leur potentiel impact socio-économique un risque pour l'homme sont dénommées en France "dangers de première catégorie". Les pays ont ainsi, au fil du temps, élaboré, de manière individuelle ou, collectivement, au niveau mondial, des stratégies et mis en place des instruments juridiques, des moyens de lutte contre les risques que représentent ces maladies.

Au niveau mondial, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) produit un règlement sanitaire international visant à éviter les risques infectieux. Parallèlement, l'Organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE), organisation intergouvernementale créée en 1924 qui compte aujourd'hui 180 pays membres, a pour rôle d'élaborer des normes utiles aux pays pour se protéger de l'introduction de certaines maladies animales⁸. En France, la création des écoles vétérinaires, dès le XVIII^e s., afin de lutter contre les maladies du bétail, la mise en place de la loi sur la police sanitaire des maladies animales en 1881 et la création des services vétérinaires départementaux sur tout le territoire en 1901 a permis de consolider cette lutte contre les épizooties⁹.

Si dans notre société bien des dangers ont été écartés (famine, peste, tétanos), les risques semblent se multiplier : risques écologiques avec le réchauffement climatique et la montée des eaux, l'appauvrissement de la biodiversité, risques technologiques de contamination et pollution suite à l'accident nucléaire de Fukushima (Japon), risques épizootiques. L'État face à cette inflation des risques, est passé d'un système assurantiel basée sur l'expertise vers une mise en place de dispositifs de concertation et de médiation promouvant la relation État / expert / profane et en prenant au sérieux les idées développées par les non experts¹⁰.

⁵ Rapport d'information n° 405 (2000-2001) de MM. [Philippe ARNAUD](#) et [Jean-Paul EMORINE](#), fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 21 juin 2001

⁶ http://www.lemonde.fr/planete/article/2016/02/26/l-epizootie-de-fievre-catarrale-ovine-s-etend-21-departements-touchees_4872632_3244.html consulté le 05/05/2017

⁷ http://www.lemonde.fr/economie/article/2017/01/18/grippe-aviaire-la-filiere-foie-gras-estime-ses-pertes-a-120-millions-d-euros_5064919_3234.html?xtmc=influenza&xtcr=8 consulté le 25/04/2017

⁸ <http://www.oie.int/fr/> consulté le 09/05/2017

⁹ Lesage M. (*op.cit*)

¹⁰ Lemieux Cyril, Barthe Yannick Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveau

La gestion de ces risques repose notamment sur une indemnisation réalisée lors de la survenue des dangers, une planification et une gestion réalisée par l'État. Toutes ces actions sont génératrices de dépenses considérables pour l'État. La préparation et la gestion des crises sont des éléments de réduction des dommages consécutifs à la réalisation des dangers. L'information, élément nécessaire à la sensibilisation des différents acteurs dans les crises, est primordiale.

Ainsi, une gestion politique et démocratique des risques engendrés par les épizooties, déjà réalisée, est-elle conforme à ce que les différents partenaires et l'État ont établi ? Quelles opportunités se dégagent autour des PISU pour les différents acteurs ?

Sous le prisme de l'analyse stratégique, les plans d'urgence et certaines crises peuvent également être lus comme révélateurs de jeux de pouvoirs impliquant des acteurs institutionnels, professionnels ou citoyens et peuvent être révélateurs de fenêtres d'opportunité. Une fenêtre d'opportunité est la rencontre de circonstances propices à la mise sur l'agenda gouvernemental d'un problème. D'autre part, pour Kingdon, si un problème est spécifique comme cela est le cas lors d'une crise due à une épizootie majeure où la prise en charge est réalisée par des spécialistes - la MUS, la DRAAF, les DDCSPP et les vétérinaires sanitaires- la fenêtre d'opportunité pourra s'ouvrir de façon plus rapide¹¹.

Cette fenêtre ainsi créée pourra permettre au gouvernement ou aux institutions de renforcer un courant existant.

Les plans d'intervention sanitaire d'urgence (PISU) constituent un des moyens mis en place par les états européens, dont la France, pour lutter contre ces dangers de première catégorie¹², épizooties dites majeures et les risques contingents. En France, le Code rural et de la pêche maritime (CRPM), dans son article L201-5¹³, précise le rôle de l'État. Un décret fixe la liste des dangers sanitaires donnant lieu à un plan national d'intervention sanitaire d'urgence, en détermine les conditions d'élaboration et d'adoption ainsi que les conditions selon lesquels il est mis en œuvre et adapté dans chaque département dans le cadre du plan ORSEC, prévu aux articles L741-1 à L741-5 du code de la sécurité intérieure. La directive européenne n°92/119/CEE du Conseil, du 17 décembre 1992, établissant des mesures communautaires générales de lutte contre certaines maladies animales ainsi que des mesures spécifiques à l'égard de la maladie vésiculeuse du porc, est ainsi déclinée au niveau national dans ce décret n° 2012-845 du 30 juin 2012 relatif aux

chantiers, vieilles questions.Politix,vol. 11, n°44, 1998, pp.7-28.

¹¹ Pauline Ravinet, « Fenêtre d'opportunité » dans Dictionnaire des politiques publiques p.217-225

¹² Les maladies animales ou épizooties sont classées en trois catégories suivant leur gravité sanitaire ou socio-économique. La première catégorie regroupe les épizootie majeures dont la fièvre aphteuse, la fièvre catarrhale ovine, les pestes porcines, les pestes aviaires.

¹³ <https://www.legifrance.gouv.fr/> consulté le 08/05/2017

dispositions générales organisant la prévention, la surveillance et la lutte contre les dangers sanitaires de première et deuxième catégorie, dans lequel sont listées les maladies animales devant donner lieu à l'établissement par l'État de plans d'urgence¹⁴. Les outils juridiques imposent donc à l'État et ses représentants la réalisation de tels plans et leur mise à jour afin d'organiser une réponse appropriée lors de la survenue de telles maladies. La mise en œuvre des plans d'intervention sanitaire d'urgence est assurée par l'État et ses agents au niveau départemental, régional et national.

Ces fonctionnaires qui mettent en œuvre les PISU ne disposent, selon Michel Crozier, « pas seulement d'une main et d'un cœur, ils sont aussi et surtout une tête, un projet, une liberté »¹⁵. Il y a une dimension humaine qui ne permet pas forcément une mise en œuvre rationnelle des PISU, conforme aux schémas initialement prévus.

La rationalité limitée, notion introduite par Simon dans les années 1950, s'oppose à la notion de rationalité « objective » qui voudrait qu'un individu procède à un examen comparatif à la fois exhaustif et simultané de toutes les solutions possibles, avec leur conséquences probables et ainsi d'optimiser ses choix, c'est à dire de sélectionner la meilleure en fonction de l'objectif recherché. Dans le cadre des PISU, cette rationalité limitée est de la même façon perceptible : les acteurs impliqués ne connaissent qu'une partie de la problématique, une partie des enjeux sans connaître l'entièreté de ce qui meut les autres partenaires.

Par ailleurs, la nouvelle organisation territoriale consécutive à la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) promulguée le 7 août 2015 et la constitution des 13 nouvelles régions viennent bousculer l'organisation précédente issue du décret de 2012. La France qui compte 101 départements, et 22 régions précédemment, n'en compte plus, depuis janvier 2016, que 13. La région Occitanie, réunion des deux anciennes régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, est l'une de ces 13 régions. L'État et ses services déconcentrés, les directions en charge de la protection des populations (DDecPP) présentes dans chaque département d'une part, et, les directions de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts (DRAAF)¹⁶ présentes dans chacune des 13 régions d'autre part, élaborent, adaptent et mettent en œuvre les PISU. La région Occitanie a notamment connu avec les épisodes successifs d'influenza aviaire de 2016 et 2017 survenu notamment dans les départements du Gers et des Hautes Pyrénées l'activation du plan (PISU) spécifique influenza aviaire.

¹⁴ <http://intranet.national.agri/Transversal-technique.5514> consulté le 08/05/2017

¹⁵ Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1964, p.202

¹⁶ <http://agriculture.gouv.fr/reforme-territoriale-la-nouvelle-carte-des-draaf-0> consulté le 08/05/2017

Par ailleurs, la transformation de la structure hiérarchique de l'administration dont la dernière illustration est la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), bouleverse l'organisation de l'État. Cette réforme conduite en 2009 avait pour objectifs de simplifier les structures de l'État en département et en région, de développer l'interministérialité et de donner du poids aux directions nouvellement créées, de les légitimer, de réaliser des économies d'échelle, et enfin, d'améliorer la mobilité des agents et de développer leur carrière¹⁷.

En quoi les changements administratifs, la nouvelle division du travail étatique, impactent-ils la gestion des risques? Quelles nouvelles questions pratiques émergent ?

¹⁷ Werner Gagneron, « Quel bilan et quel rôle pour les administrations déconcentrées de l'État ? », Revue française d'administration publique 2015/4 (N° 156), p. 923-930.

METHODOLOGIE

La méthodologie développée dans cette étude s'est articulée autour de différents éléments, d'une part des observations et d'autre part des entretiens avec des acteurs impliqués dans l'élaboration et/ou la gestion des plans d'intervention sanitaires d'urgence.

Par-delà les documents réglementaires, décisions européennes, règlements, arrêtés, décrets, instructions ministérielles préliminairement étudiés permettant d'appréhender le contexte de manière globale, la compréhension du sujet de l'étude a été explorée, affinée et approfondie grâce à l'observation des services déconcentrés.

Parallèlement une mission technique, objet du rapport pour l'obtention du Certificat d'études approfondies vétérinaires, a été conduite, permettant l'immersion dans le domaine, les PISU, objet de ce mémoire. Il consiste en une mise à jour au niveau départemental de la partie spécifique du plan d'intervention sanitaire d'urgence et au niveau régional, dans le cadre de la fusion des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon pour devenir la grande région Occitanie, la réorganisation du plan d'intervention sanitaire, à décliner au niveau départemental, un annuaire de fournisseurs de matériel et de services utilisables par l'ensemble des départements de la région Occitanie a été élaboré. Pour cela, l'ensemble des 13 départements de la région ont été contactés, ce qui a permis d'avoir des contacts avec plusieurs services déconcentrés en département. La mise en commun des ressources documentaires fournies, compilées, mise à jour, a été réalisée pour une accessibilité via l'intranet de la Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt d'Occitanie.

L'action de mise à jour très importante à réaliser en temps de paix et de façon régulière est très chronophage mais ne présente pas de résultats spectaculaires. Les attentes des techniciens vis-à-vis de cette mise à jour m'ont permis de constater les attitudes, souvent très positives de tous.

D'autre part, l'accessibilité du plan d'intervention sanitaire d'urgence à la communauté de travail de la DDCSPP de l'Ariège a été travaillée avec la mise à disposition d'un document Excel permettant par des liens d'accéder rapidement aux documents et informations nécessaires lors d'une suspicion d'épizootie majeure.

Des bilans périodiques ont été effectués durant les réunions de service concernant la présentation et la progression du travail réalisé. Un bilan a été présenté au chef du service santé et protection

animale et de l'environnement, maître de stage, et une présentation sur les enjeux de l'actualisation du plan d'intervention sanitaire d'urgence a été réalisée auprès des membres du CODIR de la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations de l'Ariège. Ces présentations m'ont permis de réaliser d'observer les connaissances et de m'imprégner des attentes au sein de la direction départementale.

L'observation directe lors de réunions, d'une formation à destination des éleveurs, les observations de terrain ont permis, bien qu'elles soient réalisées dans un temps limité, d'obtenir des informations et de comprendre l'environnement et l'ambiance propre aux plans d'intervention sanitaire d'urgence.

Des recherches bibliographiques, réglementations, presse, articles sociologiques ont été réalisées. Elles m'ont permis, dans un premier temps, de connaître les acteurs institutionnels, professionnels et associatifs intervenant dans l'élaboration des plans d'urgence et ceux impliqués dans la gestion des crises dûes à des épizooties majeures. Ces premières recherches m'ont également permis d'émettre une première série d'hypothèses.

Une cartographie a été réalisée à partir des recherches bibliographiques effectuées. La compréhension des relations entre les acteurs, de la coordination entre eux a été un enjeu pour comprendre la structure organisationnelle du dispositif.

Douze entretiens ont été réalisés avec différents acteurs : cadres ou techniciens des services déconcentrés départementaux, régionaux et de l'administration centrale, vétérinaire sanitaire, scientifique, cadre de zone de défense, vétérinaire de syndicat vétérinaire. D'autre part, les entretiens et les recherches bibliographiques ont permis de révéler des mécanismes œuvrant dans l'administration. Ces entretiens, de type semi-directifs permettent aux interlocuteurs une liberté de parole propice à l'obtention d'informations. Un approfondissement des hypothèses initialement formulées a découlé des observations et des entretiens ainsi réalisés.

.

L'ensemble des observations et entretiens ont été anonymisés.

Une restitution de la partie technique, dans le cadre du CEAV et une restitution de la partie sociologique, dans le cadre du master PAGERS, sont prévues le 5 septembre 2017 dans les locaux de l'École Nationale des Services Vétérinaire à Marcy-L'étoile.

I- Un « modèle français » d'organisation publique de la gestion des urgences sanitaires plutôt défavorable à l'implication des professionnels.

A-Les grands traits de l'organisation du « modèle français » : un trépied sanitaire instable.

Le modèle français d'organisation de la réponse à une problématique telle que les épizooties majeures repose sur la prépondérance de l'action de l'État. Ainsi de l'évaluation, de la gestion, de l'indemnisation, les acteurs du sanitaires que sont les vétérinaires sanitaires, les éleveurs et l'État, tiennent chacun un rôle dont l'importance n'est pas égale.

1)La gestion du risque épizootique en France

Le risque représenté par les maladies animales est double : un risque sanitaire grave de transmission d'une maladie animale à l'être humain pouvant provoquer sa mort ou un risque socio-économique de déstructuration voire de destruction d'une filière, du tissu social ou économique. D'une part, le risque zoonotique de la transmission d'une maladie grave de l'animal à l'homme, comme cela a été le cas pour la grippe dite « espagnole » qui a sévit au début du 20^{ème} siècle, et d'autre part, le risque économique pour la ou les filières touchées par telle ou telle maladie, comme ce fut le cas pour la fièvre aphteuse au Royaume-Uni en 2001 : 6,5 millions d'animaux ont été abattus, les pertes directes ont été estimées à 3,1 milliards de livres sterling en coûts direct et 3,6 milliards de livres sterling en coûts indirects¹⁸. La gestion de ce risque s'appuie sur une réglementation internationale, européenne et nationale particulière.

Au niveau international, les échanges sont aujourd'hui mondialisés et les maladies animales ne s'arrêtent pas aux frontières établies par l'homme. La France dans la gestion du risque d'épizootie majeure s'inscrit ainsi dans un contexte international.

L'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) édicte « les droits et obligations des membres dans le cadre des échanges internationaux d'animaux et de produits d'origine animale. Il convient

¹⁸ ANDERSON L, Anderson Inquiry-2002 « Foot and mouth disease 2001 : Lessons learned inquiry chair »
Alexanderson S., Zhang, Z., Donaldson A.I. and Garland A.J. (2003). The pathogenesis and diagnosis of foot-and-mouth disease. *Journal of Comparative Pathology* **129(1)** 1-36

que les Pays Membres fondent leurs mesures sanitaires sur les normes, lignes directrices et recommandations de l'OIE car ces dispositions assurent la sécurité des échanges en évitant les barrières commerciales injustifiées, ce qui permet de préjuger de la bonne application de l'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires »¹⁹. L'ensemble de ces normes sont réunies dans des codes, notamment le code terrestre en ce qui concerne les épizooties majeures. Depuis 1996, une procédure de reconnaissance officielle du statut sanitaire des pays membres vis-à-vis de maladies animales jugées prioritaires, dont la fièvre aphteuse et la peste porcine classique, est conduite. Chaque pays dispose d'un statut sanitaire²⁰ en vertu duquel il acquiert la possibilité de réaliser ou pas des échanges d'animaux vivants ou de leurs produits avec les autres pays.

Au niveau européen, les directives et les décisions émanant d'organes tel que la Commission ou le Conseil, qui ne sont pas le fruit d'une élection, s'imposent cependant aux pays membres de l'Union européenne. Il n'existe pas de gouvernement européen.

L'Union Européenne impose depuis 1991 pour la fièvre aphteuse et depuis 1992, dans sa Directive 92/119/CEE du 17 décembre 1992, la mise en place, par les pays membres, dont la France, de plans d'urgence contre les épizooties majeures listées. Chaque pays membre doit ainsi rédiger pour chaque maladie listée dans la directive un plan d'intervention sanitaire d'urgence, évaluer les ressources et les moyens nécessaires au déroulement de ce plan.

Au niveau national, le code rural et de la pêche maritime définit les maladies de première catégorie devant faire l'objet de plan d'urgence. La réglementation européenne est déclinée en arrêté ministériel, des instructions les complètent et les précisent. Des plans d'urgence sont rédigés par le niveau national et déclinés au niveau départemental. Ils s'inscrivent dans le dispositif ORSEC. Le dispositif d'organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC), depuis la parution de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, permet la gestion des crises quel qu'en soit le domaine : catastrophe naturelle, industrielle, épizootique... . La gestion du risque repose principalement sur l'État et ses administrations. Les vétérinaires et les professionnels n'ont qu'une part marginale dans le dispositif de lutte. Cela est inscrit dans le plan d'urgence sous forme de fiche action qui définit les intervenants et leur rôle²¹. Le trépied sanitaire qui se compose de l'éleveur, du vétérinaire sanitaire et de l'État, compétent pour d'autre maladie comme la tuberculose où chaque participant joue un rôle équilibré devient inopérant dans le cadre de la lutte contre les épizooties majeures. L'État y tient alors un rôle prépondérant :

¹⁹ http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Internationa_Standard_Setting/docs/pdf/Legal_rights_and_obligations/F_Rights_and_obligations_April_2013.pdf consulté le 29/06/2017

²⁰ <http://www.oie.int/fr/sante-animale-dans-le-monde/statuts-officiels-des-maladies/> consulté le 29/06/2017

²¹ Plan ORSEC épizootie de l'Ariège

*« c'est quand même surtout l'État il me semble ».*²²

L'État est pour le citoyen le protecteur, celui qui gère les risques dont la société n'accepte plus la survenue, devenue intolérante. Remplir ce rôle est pour lui l'occasion de maintenir sa légitimité, d'asseoir sa force, de prouver son utilité.

2) L'État...et les autres : le rôle prépondérant de l'État

Les acteurs impliqués dans la gestion et la lutte contre les épizooties majeures sont nombreux, institutionnels ou professionnels, leur motivation, leur force et leur faiblesse, les interactions qu'ils entretiennent les uns avec les autres sont complexes à discerner et mouvantes d'un épisode à l'autre, d'une crise à l'autre.

En premier lieu, les éleveurs apparaissent comme l'acteur principal du système de « crise ». Leur population est hétérogène allant du petit éleveur ayant peu d'animaux, transformant et vendant lui-même les produits issus de son travail, à l'éleveur en intégration, prenant les animaux à un stade donné, les élevant jusqu'au stade suivant sans en suivre la destination future en tant que produit. Les éleveurs peuvent aussi s'intégrer dans un maillage professionnel très dense, comme cela est le cas pour les éleveurs de porcs en Bretagne ou les éleveurs de canard à gaver dans le Sud-Ouest, ou être isolés dans des départements de montagne comme dans le département de l'Ariège. Il n'existe pas d'éleveur type mais de multiples profils qui peuvent représenter une force ou une faiblesse durant les crises. Les éleveurs subissent la crise économiquement et psychologiquement. Les mesures de gestion impacteront directement leur activité par la restriction des mouvements d'animaux et des produits qui en sont issus, par l'abattage pour assainir l'exploitation, par les pertes économiques dues à l'inactivité et l'indemnisation différée.

L'éleveur est ensuite un maillon d'une chaîne plus importante « la filière » au sein de laquelle interviennent de multiples acteurs tels que les producteurs d'aliments et par voie de conséquence les cultivateurs, les inséminateurs, les centres de reproduction en amont et, en aval, les transformateurs jusqu'aux consommateurs. L'impact est alors indirect.

Cette sphère professionnelle interagit avec la sphère étatique qui a un rôle prépondérant dans la gestion de la crise : l'État surveille les maladies animales, réglemente, rédige les plans d'intervention sanitaire d'urgence, gère, indemnise. Il détient la majeure partie des activités en lien avec le risque épizootique.

²² Cadre de DdecPP

Enfin le vétérinaire sanitaire sert de traducteur, d'intermédiaire entre les deux sphères mais ne dispose ni des moyens ni du pouvoir dans ce système, il ne peut être qu'un relais de l'éleveur auprès de l'administration, un intermédiaire pour atténuer ou orienter la rudesse des décisions publiques.

B- Le risque sanitaire : une fenêtre d'opportunité.

Les risques sanitaires et les crises qui en découlent peuvent présenter pour les partenaires des fenêtres d'opportunités permettant à chacun de faire aboutir et de mettre à l'agenda des problématiques jusque là masquées.

Selon Kingdon²³, la sphère politique se décompose en trois courants distincts et indépendants : les problèmes, les solutions et la vie politique. Selon l'auteur, les problèmes existent dès que « les gens sont convaincus que quelque chose peut être fait pour améliorer la situation » et les événements sont un des mécanismes qui permettent de les rendre visibles. La rencontre de ces trois courants, à un moment précis constitue la fenêtre d'opportunité pour que la mise sur l'agenda gouvernemental se réalise et que la décision soit prise. D'autre part, pour Kingdon, si un problème est spécifique comme cela est le cas lors d'une crise due à une épizootie majeure où la prise en charge est réalisée par des spécialistes, la MUS, la DRAAF, les DDCSPP et les vétérinaires sanitaires, la fenêtre d'opportunité pourra s'ouvrir de façon plus rapide²⁴.

Cette fenêtre ainsi créée pourra permettre au gouvernement ou aux institutions de renforcer un courant existant en prenant des décisions, conciliant des mouvements lents avec des éléments ponctuels telle la volonté d'organiser les politiques publiques sur le modèle de la gouvernance.

1) Une opportunité pour l'État

Prouver ou trouver sa légitimité, sa compétence sur un domaine exclusif : les PISU et les crises épizootiques présentent cette opportunité.

Pour l'échelon régional, un niveau qui entre l'administration centrale et les services déconcentrés départementaux, ne possède aucun pouvoir décisionnaire, la crise et le déploiement du PISU et avec lui la nécessité de coordination constitue un point de légitimité. L'action de l'échelon régional, centralisateur des informations départementales à destination de l'administration centrale, coordinateur des demandes et gestionnaires des moyens humains et matériel supplémentaires nécessaires, est alors rendue incontournable.

Les plans d'urgence et les crises sont aussi un moyen de trouver une légitimité, d'assurer une place dans l'espace administratif en perpétuel mouvement . Successivement durant les hivers

²³ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown and Co, 1984

²⁴ Pauline Ravinet, « Fenêtre d'opportunité » dans *Dictionnaire des politiques publiques* p.217-225

2015-2016 puis 2016-2017, deux crises d'influenza aviaire hautement pathogène ont touché les élevages de volailles du Sud-Ouest, et, d'un état de relative indifférence de la part des directeurs des services déconcentrés de ces départements, chacun a pu prendre conscience de l'importance des maladies animales. Les personnes travaillant sur le sujet au niveau régional ont ainsi trouvé une légitimité :

« les deux crises influenza...ça là oui...il y a eu une vraie prise de conscience...en tout cas, nous dans le bassin sud-ouest...On n'a plus à convaincre en fait nous !... Aujourd'hui, quand je vais devant le collège des directeurs des départements en disant on va parler des plans d'urgence, les gens ne baillent pas. Quand on parlait du plan d'urgence en 2011, et qu'on essayait d'impliquer les directeurs, bon il y en a qui réagissait tout de suite d'autres moins, ils disaient..pff. Ça arrive une fois tous les dix ans, c'est bon...Là on a plus du tout la même réception hein ! C'est quelque chose qui est rentré dans le logiciel. »²⁵

Cette légitimation des agents de l'État apparaît aussi face au professionnel : la mise en place des mesures prévues par le plan, par des fonctionnaires professionnels, connaissant leur métier et les actions qu'ils ont à conduire, ressort des entretiens conduits avec les techniciens des services déconcentrés.

« Il faut arriver et tu es sûr de ce que tu fais, point ! Et tu sais apporter l'explication, vis à vis du professionnel »²⁶

Les crises sanitaires apparaissent pour l'administration comme une opportunité de trouver une légitimité en interne mais aussi vis à vis des professionnels ou de la société par la mise en œuvre de leurs compétences métier.

2) Une opportunité pour les vétérinaires : redevenir un notable du village !

Le vétérinaire sanitaire incarne un rôle d'intercesseur entre l'État, ses administrations et l'éleveur, qui est d'abord son client.

Les notables, selon l'expression d'Élie Halévy²⁷, jouissent d'une estime sociale, ce terme renvoie

²⁵ Entretien avec un cadre de l'administration

²⁶ Technicien de DdecPP

²⁷ Élie Halévy, La fin des notables, Paris, Grasset, 1930

à un ordre ancien. Selon Pierre Grémion²⁸, la notabilité résulte d'une position sociale ou d'une fonction d'intercesseur entre l'État et le citoyen..

La survenue d'une épizootie majeure entraîne l'action de nombreux acteurs dont les éleveurs, les administrations et les vétérinaires sanitaires, chacun en interaction avec un plusieurs des acteurs. Le Code rural et de la pêche maritime indique dans l'article R221-9 que « Toute personne qui élève ou détient soit des animaux de rente, domestiques ou sauvages, soit des animaux de compagnie assujettis à des mesures de prophylaxie collective doit désigner et faire connaître au préfet du département où est situé son exploitation ou son établissement le vétérinaire sanitaire qu'elle habilita à pratiquer, pour chaque espèce animale qu'elle possède ou détient, les opérations de prophylaxie collective et de police sanitaire » et à l'article L203-7 que «Le vétérinaire sanitaire concourt, à la demande de l'autorité administrative, à l'exécution des opérations de police sanitaire mentionnées au I de l'article L. 203-8 concernant les animaux pour lesquels il a accepté d'être désigné comme vétérinaire sanitaire par le détenteur ou le responsable du rassemblement d'animaux ». Le vétérinaire pour être habilité par le Préfet et devenir ainsi vétérinaire sanitaire doit suivre une formation prévue par l'arrêté du 25 novembre 2013²⁹ dont l'annexe liste les éléments du référentiel de la formation préalable à l'obtention d'une habilitation sanitaire.

Ainsi, chaque exploitation a son vétérinaire sanitaire qui intervient régulièrement d'une part pour pratiquer les prophylaxies, c'est-à-dire la recherche des maladies réglementées, et de façon ponctuelle, dans le cadre de la police sanitaire, pour concourir à la mise en place des mesures de police sanitaire avec l'État.

Une formation à la biosécurité, suite à l'épizootie d'influenza aviaire survenue dans le sud-ouest est rendue obligatoire par l'arrêté du 8 février 2016 relatif aux mesures de biosécurité applicables dans les exploitations de volailles et d'autres oiseaux captifs dans le cadre de la prévention contre l'influenza aviaire, article 9 : « Le détenteur ainsi que le personnel permanent suivent une formation relative à l'élaboration et la gestion du plan de biosécurité en exploitation et aux bonnes pratiques d'hygiène en exploitation ».

Dans les départements ces formations sont réalisées conjointement par des vétérinaires sanitaires exerçant en médecine aviaire et la chambre d'agriculture et se font à destination d'éleveurs

²⁸ Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1972.

²⁹ Arrêté du 25 novembre 2013 relatif aux obligations en matière de formation préalable à l'obtention de l'habilitation sanitaire

professionnels de volailles. Le vétérinaire sanitaire acquiert ainsi le statut de formateur, sa compétence est reconnue et sa parole recherchée, bien au-delà de la micro-société des éleveurs qui faisaient partie de sa clientèle.

A la question d'une éleveuse de volaille intervenant durant la formation biosécurité dispensée devant un auditoire composé d'éleveurs de volailles « quelles sont les inquiétudes, vos inquiétudes, par rapport à l'évolution de ce virus ? », le vétérinaire animant la formation évoque ce qui selon lui est inquiétant :

« Moi je suis relativement inquiet...pourquoi ? Tout simplement parce que si vous regardez l'épidémie actuelle...on avait un schéma très classique, que l'on présentera d'ailleurs, on avait les ansériformes sauvages ou les canards sauvages on disait que c'était les réservoirs...par contre ce qu'on a constaté cette fois ci c'est qu'on a 70 espèces d'oiseaux sensibles au virus »³⁰

Dans cette question et la réponse qui lui est faite, on note l'importance, par l'emploi du mot « vos » par l'éleveuse, de la parole du vétérinaire, de ce qu'il pense, l'éleveuse ne recherche pas des généralités mais bien le ressenti du vétérinaire.

Les vétérinaires retrouvent lors des crises épizootiques le rôle d'expert que peu à peu la routine du métier leur avait fait perdre. Chaque jour, soigner les animaux, répondre aux questions quotidiennes des éleveurs constituent la part principale de leur activité. La survenue d'une maladie animale dont le caractère est potentiellement grave lui restitue sa fonction de sachant, de celui qui possède des connaissances hors des savoirs communément possédés par la majorité de la population. Tel le chamane qui est l'intercesseur entre l'humanité et les esprits de la nature, à la fois sage, thérapeute, conseiller, guérisseur et voyant, qui est l'initié ou le dépositaire de la culture³¹, le vétérinaire redevient la personne à consulter, dont l'avis, les savoirs sont importants à connaître.

Les crises dues à des épizooties majeures présentent pour certains vétérinaires sanitaires l'opportunité de se relégitimer et de retrouver le temps de la crise un rôle d'intercesseur, de jouir à nouveau de l'estime d'une partie de la population.

3) Les nouvelles formes de politiques publiques : la gouvernance, le CNOPSAV et le Pacte.

³⁰ Vétérinaire

³¹ <https://fr.wikipedia.org/wiki/Chaman>

D'après Jean Léca ³²« gouverner c'est prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner les comportements privés, réguler les marchés, organiser les élections extraire des ressources, affecter des dépenses ». La manière de gouverner, et la place de l'État, est en constante transformation sous l'influence des évolutions sociales, des nouveaux enjeux environnementaux et sociétaux, du contexte normatif international, des nouvelles instances de décision européenne ou encore des marchés économiques mondialisés. Les relations qu'entretiennent les acteurs, pour remplir des fonctions jusque-là attributs exclusifs de l'État, s'accroissent, avec son consentement.

La gouvernance est l'expression qui recouvre cette action qui, distincte et opposée de l'action de « gouverner », consiste pour l'État à ne plus agir seul, décider seul mais en co-décidant. La gestion du risque sanitaire représenté par les maladies animales de première catégorie constitue une opportunité d'asseoir des nouvelles formes de politique publique s'appuyant sur l'ensemble des intervenants privés et publics pour apporter des solutions aux problèmes rencontrés en tenant compte des capacités propres de ces acteurs.

Les États généraux du sanitaire qui se sont tenus en 2010 s'inscrivent dans cette volonté. L'objectif affiché est alors de poser les fondements d'une nouvelle organisation basée sur la gouvernance, la mise en place de nouvelles arènes de décision et l'optimisation des financements des politiques publiques sanitaires dans le domaine de la santé animale en proposant 40 actions à conduire pour y parvenir³³.

Le Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CNOPSAV)³⁴ qui a été installé le 11 décembre 2012 et qui découle des conclusions des États généraux du sanitaire, représente un aboutissement de la volonté de l'État de s'orienter vers la gouvernance dans un contexte où les acteurs et les intérêts organisés non étatiques sont de plus en plus nombreux³⁵.

Le CNOPSAV, nouvelle arène de décision, définit les dangers de première et deuxième catégories

³² Pierre Favre et al., Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Léca, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2003 p.257-271

³³ Dossier « Une politique de sécurité sanitaire renouée pour l'agriculture française en 40 actions » http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/612_EGS-LIVRET-2011_cle0a815f-1_cle484cee.pdf consulté le 29/06/2017

³⁴ Le CNOPSAV présidé par le Ministre en charge de l'agriculture rassemble Le président de COOP de France ; Le président de chacune des organisations syndicales à vocation générale d'exploitants agricoles ; Le président de l'Association des centres techniques agricoles ; Le président de la Fédération nationale des groupements de défense sanitaire (FNGDS) ; Le président de la Fédération des syndicats vétérinaires de France ; Le président du Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires ; Le président de la Société nationale des groupements techniques vétérinaires (SNGTV) ; Le président de la Fédération française des commerçants en bestiaux ; Le président du Syndicat de l'industrie du médicament vétérinaire et réactif ; Le président du Syndicat national des industries de l'alimentation animale ; Le président de l'Union nationale des coopératives agricoles d'élevage et d'insémination animale ; Le président du Conseil national de la protection animale

³⁵ Patrick Le Gales « Gouvernance » dans Dictionnaire des politiques publiques p.299-307

et par conséquences les maladies animales qui feront l'objet de plans d'intervention sanitaire d'urgence.

La décision est issue d'une coopération entre les différents acteurs institutionnels, services de l'État, laboratoire vétérinaires, associatifs, organismes à vocation sanitaires, syndicats vétérinaires, association de défense des animaux (OABA et L214 par exemple) et professionnels, éleveurs, industries agroalimentaires. Cependant l'État en sera le seul exécutant puisqu'il a en charge la rédaction des plans d'urgence pour ces épizooties de première catégorie, leur mise en œuvre et les indemnisations consécutives³⁶.

Un second axe de la rénovation des politiques publiques dans le domaine de la santé publique vétérinaire consiste à responsabiliser les éleveurs, à les inclure à tous les niveaux de la question du risque sanitaire : la prévention, la gestion, l'indemnisation impliquant pour eux la prise en charge de nouvelles missions dans le sens d'un système assurantiel :

« Les exploitants agricoles seront également plus responsabilisés sur les questions sanitaires(...) La création de fonds de mutualisation professionnels auxquels pourront souscrire les exploitants leur offrira un nouvel outil de protection contre les pertes économiques liées aux aléas sanitaires »³⁷.

Ainsi, le Pacte de lutte contre l'influenza aviaire et de relance de la filière foie gras consécutivement aux deux crises qu'a connu la filière, signé par 43 partenaires le 13 avril 2017, entérine cette volonté d'inclure et de responsabiliser l'ensemble des acteurs de la filière volaille sur la prévention, la gestion et le financement de l'influenza aviaire devant l'inefficacité de l'action institutionnelle pour éviter ces crises.

Il s'inscrit dans ce mouvement de transformation de l'État où l'imbrication entre le public et le privé est la règle et devient synonyme d'efficacité. L'État dans un double enjeu affiché d'efficacité et d'économie, justifie, consolide sa transformation et s'exonère des contestations en s'excluant des dispositifs de gestion et d'indemnisation. La gestion des risques sanitaires représente alors une opportunité pour l'État de conduire ses transformations.

³⁶ Article L205-1 du Code rural et de la pêche maritime : Certains dangers sanitaires de première catégorie donnent lieu à l'établissement d'un plan national d'intervention sanitaire d'urgence. Le plan national arrêté par l'autorité administrative définit les principes d'organisation et les moyens à mobiliser pour faire face à ces dangers sanitaires et prévoit les mesures à prendre en cas de suspicion ou de confirmation d'un foyer

³⁷ Introduction du Dossier « Une politique de sécurité sanitaire rénovée pour l'agriculture française en 40 actions »

C- Les éleveurs : de la coopération à la confrontation.

Les éleveurs évoluent dans la société, en sont une partie. Ils font partie des citoyens au même titre que les élus locaux et c'est dans cet environnement que se jouent, se nouent des relations, des interactions qui influencent la gestion du risque, et, lorsqu'elle survient, de la crise.

De l'éleveur, principal acteur impacté par la crise sanitaire, à l'élu en passant par la société, chacun tient un rôle dans le déroulement de la crise : acteur, spectateur, profiteur.

1) Faire, râler, espérer et survivre

« On est d'abord en colère, parce que ça rend en colère, après on est déçu, honteux de pas avoir...déçu et honteux de pas avoir notre production et après... on a la difficulté qui arrive, c'est de reconquérir des clients »³⁸

Pour les éleveurs, le nuancier de réactions possibles lorsqu'une maladie touche leurs animaux est vaste : abattement, incompréhension, résignation, volonté de bien faire, volonté d'agir, de survivre, colère, espoir...En France, les demandes sociales s'accroissent sur les éleveurs : ils ne sont plus seulement les pourvoyeurs d'un produit, issu d'un « bien meuble³⁹ », l'animal d'élevage, mais d'aliment de qualité, sain, produit de proximité, et ce dans le respect de la sensibilité d'un être vivant et de sa protection. Pour l'éleveur concilier l'ensemble de ses intérêts et répondre aux attentes sociales devient un enjeu majeur.

Patrick Lagadec considère la crise comme le passage d'un état stable à un état instable, par le biais d'un événement déclencheur⁴⁰ : la maladie animale tient lieu d'élément déclencheur.

Pour Edgar Morin, « la notion de crise s'est répandue au XX siècle à tous les horizons de la conscience contemporaine. Il n'est pas de domaine qui ne soit hanté par l'idée de crise. Mais cette notion, en se généralisant, s'est comme vidée de l'intérieur » et ce concept qui désignait à l'origine la « décision, moment décisif d'un processus incertain » s'oriente vers un sens contraire d'«indécision, c'est le moment où, en même temps qu'une perturbation, surgissent les incertitudes »⁴¹.

³⁸ Éleveur de canard du Gers, reportage « Grippe aviaire : le désarroi d'un éleveur » sur le site http://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/agriculture/grippe-aviaire-le-desarroi-d-un-eleveur_2005109.html consulté le 30/06/2017

³⁹ Madeleine Lesage « Statut et droits de l'animal d'élevage en France : évolution, enjeux et perspectives » Analyse n°58 – Centre d'Etudes et de Prospective, 2013

⁴⁰ Lagadec, P., Audit des capacités de gestion des crises Cadrage, Evaluation, Initiatives, Cahier de recherche n°2009-19, 2009. Ecole Polytechnique Paris.

⁴¹ Edgar Morin, Pour une crisologie, Communications , n° 25, 1976, p. 149-163

La séquestration de l'élevage et des élevages en lien épidémiologique (EEL), l'interdiction de mouvements des animaux et de leurs produits, la mise en place de zones de protection et de surveillance, l'abattage des troupeaux infectés sont autant de mesures qui découlent de cet élément déclencheur. L'État et ses agents conduisent l'ensemble de ces mesures prévues par les plans d'intervention sanitaire d'urgence auprès de l'éleveur.

Faire, c'est, lorsque survient une épizootie et que le plan d'intervention sanitaire se déploie, suivre les demandes de l'administration. C'est aussi pour l'éleveur se confronter à la mort de ses animaux⁴². Les élevages sont séquestrés, les mouvements d'animaux, et parfois de personnes, de produits issus des animaux sont interdits. L'abattage des animaux des troupeaux contaminés ou en lien épidémiologique est mis en œuvre. Les ventes d'animaux ou de produits ne sont plus possibles perturbant ou compromettant la stabilité économique des élevages et des filières.

Les procédés techniques, les procédures, les données scientifiques ne font qu'enrober une vérité dure pour l'éleveur et ceux qui sont amenés à réaliser les abattages. Sébastien Mouret et Jocelyne Porcher mettent en évidence ce processus d'euphémisation qui entoure la mort des animaux d'élevage. Dans le Sud-Ouest, en 2016-2017, lors de la crise influenza aviaire plus de 3 millions de canards ont été abattus. Cet abattage massif pour l'éleveur signifie aussi des pertes économiques.

Râler, c'est le manifester, ne plus accorder sa confiance aux solutions apportées par l'administration. Lors de la crise d'influenza aviaire qui a touché le Sud-Ouest en 2016-2017, la légitimité de l'État a été remise en question :

« Je ne me vois pas redémarrer dans trois mois, parce qu'à un moment il va bien falloir payer. Parce qu'ils sont bien gentils ceux qui viennent, mais les 30% de la première grippe aviaire on les attend encore. Et je me vois pas redémarrer des canards sans qu'ils soient vaccinés »⁴³

Selon Michel Dobry⁴⁴, les crises apparaissent comme des périodes de la vie sociale où le pouvoir lui-même est contesté. Cette perte de légitimité du pouvoir est associée à la rupture de la stabilité précédant le déclenchement de la crise et au doute quant à l'efficacité des décisions prises.

Christophe Mesplède, éleveur et président du Mouvement de défense des exploitants familiaux

⁴² Sébastien Mouret, Jocelyne Porcher « Les systèmes industriels porcins : la mort comme travail ordinaire », Natures Sciences Sociétés 2007/3 (Vol. 15), p. 245-252

⁴³ Éleveur de canard du Gers, reportage « Grippe aviaire : le désarroi d'un éleveur » sur le site http://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/agriculture/grippe-aviaire-le-desarroi-d-un-eleveur_2005109.html consulté le 30/06/2017

⁴⁴ Michel Dobry, in Lagroye J., François B., Sawicki F., Sociologie politique, Dalloz, Presse de science po, 5e réédition revue et mise à jour, 2006, pp. 459-462.

(Modéf) dans les Landes, évoque ce qui pour lui représente des défauts dans l'action conduite par les institutions :

« La filière est à un tournant. Les abattages n'ont pas été maîtrisés, la gestion du gouvernement est approximative. Il faut, aujourd'hui, retrouver la confiance, que le gouvernement donne des garanties »⁴⁵

Ce récit traduit la rupture du lien entre l'administration et l'éleveur.

Autre exemple de cette mise à distance voire cette confrontation, le 21 février 2017, à Mont de Marsan, lorsque des manifestants, éleveurs de canards, attendaient Stéphane Le Foll, le ministre de l'agriculture qui devait rencontrer les services sanitaires locaux et les acteurs de la filière canards en crise pour lui signifier leur désaccord avec la décision prise d'abattre même les canards sains.

Espérer et survivre c'est croire que les mesures de biosécurité et l'ensemble des mesures imposées permettront de ne pas connaître une nouvelle épizootie. C'est aussi espérer être indemnisé pour pouvoir redémarrer.

2) Le citoyen face à l'information : acteur ou spectateur⁴⁶

Lors de la mise en œuvre d'un plan d'urgence suite à la survenue d'une épizootie majeure, s'accumule un ensemble d'informations scientifiques plus ou moins savantes (grippe aviaire versus virus influenza aviaire H5N8, défini par ses types d'hémagglutinine et de neuraminidase par exemple), d'analyses de laboratoires, de compétences techniques, d'intervenants experts, de lois et de règlements encadrant les actions conduites...qui constitue ce qu'Anthony Giddens nomme un système expert⁴⁷. La relation du citoyen aux informations issues de ce système expert conditionne son implication et son action dans la crise.

Un membre de la DGAL identifie la production des éléments de communication comme une partie intégrante des plans d'intervention sanitaire d'urgence :

« c'est le support documentaire qui va de la création de documents techniques, il y

⁴⁵ Philippe Gagnebet, « Dans les Landes, la détresse des éleveurs de canards », Le Monde économie, 22.02.2017 sur le site http://www.lemonde.fr/economie/article/2017/02/22/dans-les-landes-la-detresse-des-eleveurs-de-canards_5083473_3234.html consulté le 30/06/2017

⁴⁶ Fabien Granjon, Aurélien Le Foulgoc « Penser les usages sociaux de l'actualité », Réseaux 2011/6 (n° 170), p. 17-43

⁴⁷ Anthony Giddens (1994), Les conséquences de la modernité, Paris, L'Harmattan.

Dans ce contexte, qu'est-ce qui est mis en circulation dans l'espace public et proposé aux populations lors de la survenue d'une épizootie majeure? Le citoyen, et plus largement le public ne dispose pas de manière unidirectionnelle et unique des informations produites par ce système expert mais elles sont la base d'une relation déterminante de confiance entre l'administration et le citoyen. L'information produite n'est pas un simple *output* de ce système expert à destination du public. L'ancien Ministre de l'agriculture, Stéphane Le Foll, soulignait cette nécessité en répétant trois fois le terme « confiance » insistait sur ce besoin : « Il faut qu'on soit capables avec ce débat d'apporter de la confiance, de créer de la confiance, de faire de la confiance »⁴⁹

Autre exemple de cette information qui est le support de la confiance entre l'administration et le public, est cette volonté des institutions de produire un ensemble d'informations. Ainsi, la DDCSPP du Gers durant la crise d'influenza aviaire a mis à disposition sur le site internet un ensemble d'informations techniques (notes de services, arrêtés préfectoraux, listes de communes dans les périmètres de contrôle, note pour l'indemnisation) et de communications (note à l'attention des chasseurs, des particuliers, communiqués de presse du préfet, du Ministre) au fil de l'eau illustrant cette volonté d'établir un lien de confiance⁵⁰.

Le système expert pour pouvoir fonctionner et se perpétuer se nourrit de cette relation de confiance. Pour pouvoir fonctionner, il semble primordial d'inspirer la confiance qui devient une condition importante voire vitale pour s'assurer du soutien du public et éventuellement de son ralliement ou de sa participation. Cette confiance pour s'établir nécessite tout d'abord, de la part des différents acteurs, un travail de connaissance mutuelle. Ensuite, une mise en commun, « la transparence », de l'ensemble des informations dont chaque partie prenante a la connaissance à destination des autres parties prenantes est nécessaire. La compétence, la maîtrise de son métier semble aussi primordiale à l'obtention de cette confiance.

3) Le chaos de l'urgence sanitaire : opportunité de visibilité pour les politiques locaux.

La rupture de stabilité qui se produit lors des crises peut entraîner des baisses ou des ruptures des liens, de complicité, habituellement existants entre les administrations et les citoyens ou les

⁴⁸ Cadre de la MUS

⁴⁹ Stéphane Le Foll, Ministre chargé de l'agriculture, entretien à France Inter le 23/02/2016

⁵⁰ <http://www.gers.gouv.fr/Actualites/Dossier-d-actualite/Influenza-aviaire4> consulté le 5/07/2017

administrations et les élus locaux par exemple. Cette rupture peut se manifester par une dissonance de la parole d'un élu local par rapport à celle de l'État.

Pour un vétérinaire contractuel ayant travaillé en service déconcentré (DDCSPP) durant la crise influenza aviaire 2016-2017, l'intervention du président du département est marquante :

« Au niveau local, au niveau politique,..., il y avait Philippe Martin, ancien ministre de l'agriculture (en charge de l'Écologie en fait, NDLR), haut responsable de la région, euh non, du département du Gers,.. président du département du Gers qui s'est beaucoup impliqué personnellement sur certains points clefs,..., qui avait lancé...il me semble qu'il avait porté plainte contre l'organisation Vivadour par rapport au transport de canards potentiellement infectés ...donc en fait qui avait (pour lui) des responsabilités par rapport à l'arrivée de l'infection dans le département »⁵¹

Ainsi, dans le Gers, Philippe Martin, président du conseil départemental depuis juin 2014, Député de la première circonscription du Gers de 2002 jusqu'au 18 juin 2017, ancien ministre de l'Écologie du Développement durable et de l'Énergie de juillet 2013 à mars 2014 sous la présidence de François Hollande, a revêtu les habits de défenseur de son département.

Il est apparu dans les médias papiers et télévisuels locaux et nationaux pour porter la colère et la parole des éleveurs du département. Il explique dès le mois de novembre 2016, dans la presse régionale « j'ai envie de rendre au Gers ce qu'il m'a donné » et que le fait qu'il ne se représente pas pour un 4ème mandat de député est « un choix du cœur », « voilà des mois que j'y réfléchis, que je pèse l'intérêt pour le Gers »⁵². Le 5 décembre 2016, Philippe Martin intervient lors de la commission permanente du Conseil départemental :

« Ce que je n'ai guère goûté ces derniers jours c'est d'entendre que ce virus H5N8 s'était propagé au Gers. Non, ce virus ne s'est pas propagé au Gers, il a été importé dans le Gers. Si, le 30 novembre, une production sous suspicion n'avait pas été amenée par camion dans trois élevages du Gers, un du Lot-et-Garonne et un des Hautes-Pyrénées, il n'y aurait pas de grippe aviaire aujourd'hui dans le Gers. » et, « Je n'accuse personne. Je ne suis pas procureur mais je me réserve le droit de porter plainte contre X pour atteinte à l'image du département. Notre collectivité a le devoir de se défendre pour savoir. »⁵³

⁵¹ Scientifique, ancien vétérinaire contractuel en services déconcentrés

⁵² Pierre Jean Pyrda, « Philippe Martin : « Je choisis le Gers plutôt que Paris », La Dépêche sur le site <http://www.ladepeche.fr/article/2016/11/19/2461559-philippe-martin-je-choisis-le-gers-plutot-que-paris.html> consulté le 30/06/2017

⁵³ Pierre Jean Pyrda, « Le coup de colère de Philippe Martin » La Dépêche su le site

Le 7 décembre sur une radio nationale, RTL, il évoque lors de l'entretien avec les journalistes de RTL ses doutes et ses questionnements :

« Ce n'est pas un oiseau migrateur qui est venu importer ce virus dans le Gers. Ce sont des camions qui ont pris des routes en provenance du Tarn et qui importé un élevage qui s'est avéré infecté » et « nous n'aurions pas une image que nous étions en train de reconstituer et qui est aujourd'hui mis à mal », « je n'accuse pas j'ai surtout des questions »⁵⁴

Le 24 décembre 2016, dans la presse locale, il apporte son soutien aux chasseurs du département :

« Depuis le début du nouvel épisode de grippe aviaire que nous connaissons, les chasseurs du Gers et leur Fédération ont fait preuve d'une grande responsabilité et d'un esprit constructif avec les pouvoirs publics » et demande « l'équité des mesures entre les territoires touchés et des concertations avec les chasseurs du Gers. Chaque fois qu'un assouplissement du dispositif peut être envisagé, il devrait pouvoir être mis en œuvre »⁵⁵

L'épizootie d'influenza aviaire apparaît ainsi comme l'occasion pour cet élu local d'exister dans les médias, de légitimer sa responsabilité de Président du conseil départemental en s'érigeant en tant que défenseur du Gers, des éleveurs, du tissu social et économique du Gers.

II– La lutte contre les épizooties majeures : de l'étagère à la réalité

Les incertitudes liées à l'environnement dans lequel se développe la crise sanitaire conduit l'administration et les acteurs professionnels impliqués dans la crise à agir différemment de ce

<http://www.ladepeche.fr/article/2016/12/05/2472489-grippe-aviaire-le-coup-de-colere-de-philippe-martin.html>
consulté le 30/06/2017

⁵⁴ <http://www.rtl.fr/actu/societe-faits-divers/grippe-aviaire-le-virus-a-ete-importe-par-l-homme-dans-le-gers-selon-philippe-martin-7786169324> consulté le 30/06/2017

⁵⁵ Pierre Jean Pyrda, « Grippe aviaire : Philippe Martin soutient les chasseurs », La Dépêche sur le site <http://www.ladepeche.fr/article/2016/12/24/2485098-grippe-aviaire-philippe-martin-soutient-les-chasseurs.html>
consulté le 30/06/2017.

que les procédures conçues pour les traiter. Dans leur ouvrage, *Agir dans un monde incertain*, Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe nous disent que « les sciences et les techniques débordent de tous côtés les cadres existants » et que « pour contenir ces débordements il serait vain de vouloir ériger des digues »⁵⁶.

A- Le formel : le plan d'intervention sanitaire d'urgence

L'Union européenne impose depuis 1991 pour la fièvre aphteuse et depuis 1992 pour les épizooties majeures listées la réalisation par les États membres de plan d'urgence.

1) Un plan, pour quoi faire ?

L'objectif général du plan d'intervention sanitaire d'urgence est d'être, pour l'État, en capacité de prévenir et de gérer la survenue d'une épizootie majeure, de réduire les dommages engendrés sur l'éleveur et les éleveurs de l'environnement proche, les professionnels de la filière, la santé publique le cas échéant (cas de l'influenza aviaire pathogène pour l'homme par exemple) et enfin de permettre le retour à la « normale » et la reprise des activités. Les plans d'urgence existent depuis longtemps :

« au niveau documentaire, c'est juste la forme, le format qui change mais les plans d'urgence existent depuis toujours, depuis les années 90 ils sont... ils découlent directement de la réglementation européenne, c'est à dire pour les grandes maladies, les maladies majeures » « ces directives ont très rapidement été retranscrites en droit national » « c'est une refonte de forme mais le fond ne change pas » « les grandes mesures restent les mêmes »⁵⁷

Un décret fixe la liste des dangers sanitaires donnant lieu à un plan national d'intervention sanitaire d'urgence, en détermine les conditions d'élaboration et d'adoption ainsi que les conditions selon lesquels il est mis en œuvre et adapté dans chaque département dans le cadre du plan ORSEC prévu aux articles L741-1 à L741-5 du code de la sécurité intérieure. Le décret prévoit que l'État élabore des plans d'urgence pour :

- la maladie de Newcastle ;

⁵⁶ Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain*, 2011, p. 24

⁵⁷ Cadre de la DGAL

- l'influenza aviaire ;
- la fièvre aphteuse ;
- les pestes porcines classique et africaine ;
- la maladie vésiculeuse des suidés ;
- la peste équine ;
- la fièvre catarrhale du mouton ;
- l'anémie infectieuse du saumon ;
- la peste bovine ;
- la peste des petits ruminants ;
- la maladie hémorragique épizootique des cerfs ;
- la clavelée et la variole caprine ;
- la stomatite vésiculeuse ;
- la dermatose nodulaire contagieuse ;
- la fièvre de la vallée du Rift.⁵⁸

Ces plans visent à évaluer la probabilité qu'une épizootie majeures survienne notamment grâce à la Plateforme d'épidémiologie-surveillance ESA, à évaluer et définir les moyens nécessaires à la mise en place de la lutte et à élaborer la marche à suivre pour chaque maladie. Ils sont constitués par un ensemble de documents hétérogènes décrivant les manifestations des maladies, les procédures à mettre en œuvre lors de la survenue de maladies soumises à PISU, les techniques utilisables, les annuaires, les moyens et le matériel disponible... Ils suivent une architecture commune à toute planification de la gestion de l'urgence : une première phase d'identification et de caractérisation du danger et du risque qui en découle, une phase de mise en place des moyens documentaires, humains, matériel, passant aussi par la réalisation de formation et d'exercices, une phase de gestion de crise, une phase de retour à la normale et enfin une phase de retour d'expérience permettant de combler des lacunes ou d'améliorer le dispositif.

Au niveau national, le plan national définit les principes d'organisation et les moyens à mobiliser pour faire face à ces dangers sanitaires et prévoit les mesures à prendre en cas de suspicion ou de confirmation d'un foyer.

« Au niveau national, on doit construire ce que l'on appelle les plans d'intervention sanitaire d'urgence, c'est ce qui est inscrit dans le code rural, c'est ce qui est décliné par maladie, et donc il y a un plan national qui donne les grandes lignes »

« c'est créer des documents harmonisés pour l'ensemble des maladies et extraire

⁵⁸ Code rural et de la pêche maritime, article L201-5

tout ce qui est transversal pour avoir un peu plus de lisibilité surtout au niveau des grands chantiers comme les chantiers d'abattage, les chantiers de décontamination donc les documents propres à ces tâches techniques »

« en plus de ce support documentaire on essaye dans la mesure du possible de créer des outils pour aider à cette déclinaison »

« c'est le support documentaire qui va de la création de documents techniques, il y a aussi des documents de sensibilisation ou de communication »⁵⁹

Les plans génériques sont rédigés par la Mission des urgences sanitaires du ministère en charge de l'agriculture puis soumis à l'avis de l'ANSES et du CNOPSAV. Les plans finalisés sont publiés par arrêté ministériel. Avant leur validation par le CNOPSAV, ils sont mis à disposition sur le site intranet du ministère et ainsi disponibles pour l'ensemble de la communauté de travail du ministère. De la même façon, les parties spécifiques sont rédigées par le Bureau de la santé animale de la Direction générale de l'alimentation, soumis à l'avis de l'ANSES et à la validation du CNOPSAV. Une version non validée est publiée sur le site intranet du ministère. Les versions non validées permettent à chaque département dans le cadre du plan ORSEC prévu aux articles L741-1 à L741-5 du code de la sécurité intérieure⁶⁰ de commencer la déclinaison⁶¹.

Les plans d'intervention sanitaire d'urgence sont une partie spécifique et s'inscrivent dans le dispositif d'organisation de la réponse en sécurité civile.

Ces plans prévoient les missions des acteurs professionnels (notamment les vétérinaires sanitaires) et institutionnels

2) Les acteurs institutionnels et leurs enjeux

En France, les acteurs institutionnels chargés de la conception et de la mise en œuvre des actions et réglementations relatives à la santé et la protection animales relèvent de la compétence du Ministère en charge de l'agriculture. Au sein du ministère, la Direction générale de l'alimentation (D.G.A.L.), comporte quatre entités impliquées dans le domaine de la santé animale :

- Le bureau de la santé animale (BSA), qui anime notamment la lutte contre les maladies classées parmi les dangers sanitaires de première et deuxième catégories ;
- La sous-direction des affaires sanitaires européennes et internationales, qui assure la coordination de la réglementation sanitaire communautaire ;

⁵⁹ Cadre de la MUS

⁶⁰ Code rural et de la pêche maritime, article L201-5

⁶¹ Compte rendu de la réunion du 5/06/2014 des coordonnateurs régionaux PISU ; http://intranet.national.agri/IMG/pdf/5_juin_2014_CRcoor_reg-Vdef_cle0a112f.pdf consulté le 27/06/2017

- La brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (B.N.E.V.P.), qui mène des investigations dans le cadre de la lutte contre la délinquance organisée dans les domaines sanitaires et phytosanitaires ;
- La mission des urgences sanitaires (MUS), chargée de la gestion des alertes, urgences et crises sanitaires dans les domaines animal, végétal et alimentaire.

Au niveau régional, les Directions Régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt et en son sein, le Service régional de l'alimentation (SRAL) coordonne, anime les actions des services déconcentrés départementaux du MAA, notamment la programmation des inspections, la préparation des plans d'intervention sanitaire d'urgence, la réalisation d'exercices, de formation... Au niveau départemental, la Direction départementale en charge de la protection des populations (DdecPP selon la taille et la démographie des départements soit une Direction départementale de la protection des populations (DDPP) soit une Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) pour les départements plus modeste).

C'est le Code rural et de la pêche maritime définit les acteurs, et leur rôle, intervenants lors de la mise en œuvre des PISU. Le schéma de la chaîne de commandement lors d'une épizootie se compose du Préfet, de la Direction départementale en charge de la protection des populations au niveau départemental, du préfet de zone de défense si l'épizootie dépasse le cadre du département, de la Direction générale de l'alimentation avec la mission des urgences sanitaires en son sein et du ministre de l'agriculture au niveau national. Dans le cadre du dispositif ORSEC au niveau départemental, d'autre administration participent au dispositif : la Direction départementale des territoires, le conseil départemental, la police, la gendarmerie, les services de secours et d'incendie, la délégation militaire départementale. La chaîne de commandement est définit par le dispositif ORSEC.

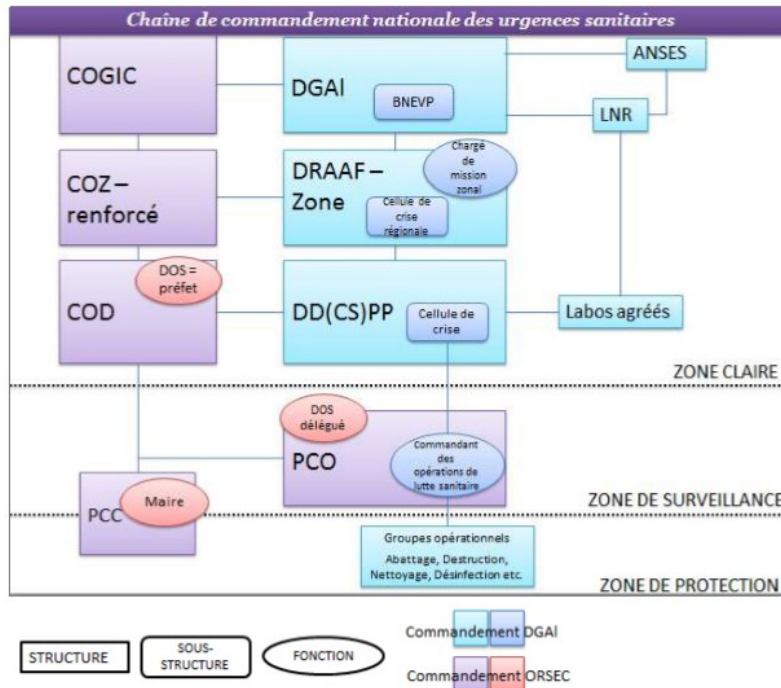


Figure 1 - Chaîne de commandement nationale des urgences sanitaires

Lors du déclenchement du plan d'intervention sanitaire d'urgence, la réglementation prévoit qu'une cellule nationale interministérielle de crise (CIC) soit mise en place, sous l'autorité du directeur général de l'alimentation, au sein du ministère en charge de l'agriculture. Dans la, ou les, préfecture(s) concernée(s), une cellule départementale de crise est mise en place et dirigée par le préfet ou son représentant.

Le commandement des opérations est placé sous l'autorité du Préfet du département :

« Les préfets sont maîtres chez eux »

Ils décident et ont autorité sur l'ensemble des services déconcentrés de l'État dans le département.

C'est le ministre de l'agriculture qui définit par instruction la composition et les attributions des cellules nationales et départementales de crise. Les Directions départementales en charge de la protection des populations (DDecPP) constituent les services déconcentrés du Ministère en charge de l'agriculture. La mission des urgences sanitaires constitue l'échelon national de la cellule de crise. Dans ce dispositif défini par la réglementation, la Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt n'apparaît pas.

« Dans la chaîne de commandement c'est normal, c'est un préfet avec le ministère, le Préfet est en responsabilité, le DRAAF il est là au soutien, matériel, moyens, humain, financier, mais il est pas là en responsabilité directe »

Chaque échelon possède un rôle, la décision pour le préfet, le conseil et les orientation pour la DRAAF.

« un des rôle du SRAL, ça a été aussi d'accompagner de loin, en mobilisant plus de monde, en forçant les structures à prendre des gens pour soulager les agents justement, en ayant un rôle d'écoute »⁶²

L'enjeu pour chaque échelon est de trouver sa place dans le dispositif, de concilier ses actions avec celles des autres acteurs institutionnels :

« éventuellement la zone de défense pourrait intervenir pour solliciter des renforts mais c'est pas pour autant qu'on va activer le centre opérationnel zonal »

Ce cadre formel à l'intérieur duquel chaque acteur institutionnel évolue ne parvient cependant pas à limiter et résoudre les incertitudes qui se posent lors des situations de crises. L'informel, le hors cadre prend alors une importance que les décideurs doivent considérer pour agir.

B-L'informel

Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977) ont analysé les relations informelles – c'est-à-dire hors celles prévues par l'organigramme – au sein de l'organisation. Ils ont montré que la formalisation de l'organisation n'est que la partie visible de l'iceberg de sa régulation effective et que celle-ci résulte de l'interaction permanente des prescriptions formelles et des processus informels⁶³.

Les techniciens reconnaissent la légitimité de l'outil que représente le plan d'intervention sanitaire d'urgence du point de vue de son efficacité organisationnelle, rapidité, cohérence. Ainsi un technicien des services déconcentrés du ministère en charge de l'agriculture exprime la nécessité de tels plans :

« Tout est expliqué dans le classeur, vous reprenez les fiches, il y a des pas à pas, et vous suivez la ligne...ça c'est un confort, c'est important, c'est primordial, pour

⁶² Responsable des PISU en service déconcentré régional

⁶³ Friedberg 1997, p. 161

éviter la panique pour éviter l'affolement, pour éviter de faire n'importe quoi »

« Il faut un cadre, dans toute crise il faut qu'il y ait un cadre on ne peut pas partir à l'aveuglette, même si on connaît le problème, il faut qu'on ait quelque chose d'écrit, il faut un guide et je dirais le plus détaillé possible même » « pour que quelqu'un de néophyte puisse comprendre et réagir comme il doit être »

« je sais qu'il y a des documents qui peuvent m'aider »

« c'est nécessaire »

« il faut qu'on sente qu'on gère vite et efficacement »⁶⁴

Pourtant malgré cette légitimité des limites apparaissent. Les incertitudes inhérentes à la crise influence les procédures établies pour traiter ces crises épizootiques.

1) Comment tout décrire, comment décrire l'imprévisible

Les plans d'urgence et leur formalisme se heurtent à la complexité du vivant, de la géographie, de la météo c'est à dire ce qui relève de force et de lois pour le moment incontrôlables par l'homme. Décrire toutes les probabilités relèverait de mathématiciens en capacité, par leur équation à de multiples inconnues, de s'assurer de réalisations futures. Or, les plans, ce sont des documents bien tangibles et même si la volonté ou la certitude nationale est de tout prévoir dans ceux-ci, la réalité mouvante rappelle qu'une telle entreprise est bien souvent illusoire et que des incertitudes existent :

« on tend à pallier toutes les possibilités, en même temps on veut que le document reste lisible »

« On ne peut pas prendre en compte tous les cas de figure, sur un même lieu géographique on a eu 2 crises totalement différentes, si jamais on avait de l'influenza aviaire en Bretagne on aurait aussi une diffusion de la maladie qui serait différente, avec un maillage, un réseau géographique totalement différent, il est possible qu'au niveau stratégie de lutte, le pilotage soit différent,

⁶⁴ Technicien du Ministère en charge de l'agriculture en service déconcentré

que de toute façon il y aurait toujours des adaptations en termes de gestion»⁶⁵

Tout prévoir tout décrire ne peut être possible et d'autres limites s'imposent aux plans d'urgence et à la gestion des épizooties majeures.

2) Des moyens limités : humains, matériel, temps. Impact des transformations administratives.

« La lucidité est la blessure la plus rapprochée du soleil »

René CHAR

Pour agir il faut en avoir les moyens : le nombre, la compétence, la connaissance, le temps, le matériel et le financement. Mettre en place des règles pour se coordonner, des nouvelles règles d'interactions entre les institutions les experts et les profanes sont nécessaires.

Au niveau départemental, la lucidité et la pratique s'acquièrent sur le terrain. Le manque de moyens humains compétents apparaît comme une limite à la gestion des épizooties et les actions prévues dans les PISU semblent disproportionnées aux techniciens :

« mes collègues étaient complètement, comment dire, désemparés dans le travail qu'ils avaient à faire parce qu'ils étaient tellement sollicités qu'ils prenaient des responsabilités qu'ils n'avaient peut-être pas à prendre mais qu'on leur demandait de faire parce que tout le monde était débordé »

« Je me souviens l'exemple d'un technicien qui me disait : un matin j'ai été obligé d'aller sur un chantier d'abattage, et j'étais seul, en tant que technicien je devais gérer une dizaine de personnes venant de tout bord, c'était des agents municipaux,..jamais je n'avais été instruit pour gérer ce problème des conséquences que ça avait sur leur vie privée parce que c'était des horaires complètement en dehors de toutes les règles et qui ne sont jamais abordés dans les exercices »⁶⁶

« Pour le département, s'il y avait un souci, on serait vite débordé »⁶⁷

« Bon c'est sûr que c'est quand même compliqué quoi, alors c'est vrai que peut être qu'il faudrait faire dans les fiches d'astreinte quelque chose de plus simplifié

⁶⁵ Cadre de la DGAL

⁶⁶ Technicien de DdecPP

⁶⁷ Technicien de DdecPP

pour justement les personnes qui sont pas d'origine vétérinaire y a pas que les gens des fraudes y a la cohésion sociale »⁶⁸

Ainsi, entre 2005 et 2014, dans le domaine sanitaire, le ministère en charge de l'agriculture a perdu 20% des ressources humaines soit environ 1000 postes qui ont été perdus.

Même si 180 postes ont été ouverts dans les services déconcentrés depuis 2015, la DGAL continue à être en sous-effectif en comparaison avec les effectifs des autres Etats membres de l'Union européenne. Les services sont moins bien pourvus pour répondre aux situations de crise qu'ils rencontrent.

Par ailleurs, la nouvelle organisation territoriale consécutive à la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) promulguée le 7 août 2015 et la constitution des 13 nouvelles régions, fusion des 22 précédentes, à partir du 1er janvier 2016, viennent bousculer l'organisation précédente issue du décret de 2012

Au niveau régional la lucidité s'acquiert lors des audits européens :

« on est bien préparé, on s'entraîne, on a de la planification, on a la capacité d'analyse, on a des gens qui sont plutôt bien formés, mais que notre plan est adapté a du mono foyer et que dès qu'on dépasse le cas index, on risque d'être débordé et c'est exactement ce qui c'est passé » « il faudra qu'on repense nos mode de travail en se disant qu'aujourd'hui on n'a plus les moyens de gérer sur la version d'avant les foyers à plan d'urgence il faut l'imaginer autrement avec d'autre ressorts, des prestataires de service, du renfort, de la compétence technique »⁶⁹

L'oubli et le turnover dans les administrations peuvent aussi être source d'absence de moyens : Argote a montré que les connaissances peuvent décliner du fait du *turn over* des employés, ou du changement de la technologie rendant les connaissances obsolètes ou perdues⁷⁰. Un technicien en service déconcentré départemental souligne ce *turn over* des personnes en responsabilité du matériel PISU du département durant la décennie passée⁷¹.

⁶⁸ Cadre de DdecPP

⁶⁹ Coordonnateur PISU régional en DRAAF, entretien réalisé le

⁷⁰ Argote (1996) cité dans Hafsi Taïeb, et Gilles Lambert. « Le management de l'oubli dans la conduite des organisations », *Revue française d'économie*, vol. volume xxvii, no. 4, 2012, pp. 149-183.

⁷¹ Observation réunion des chefs de service SPAE

3) Une nécessaire adaptation à la réalité.

Les situations par leurs différences ne peuvent toutes être envisagées dans des plans.

« c'est plus confortable quand il y en a le moins possible, c'est vrai qu'il y avait des choses à améliorer »

« Les plans spécifiques qui seront publiés au niveau national il n'y aura que les grandes lignes et les grands principes »

« c'est réexpliquer le dispositif qui est prévu au niveau européen »

« ce dispositif national qui donne les grandes règles et qui prépare les acteurs à se mobiliser, ça donne la philosophie de comment on doit lutter pour autant il faut pouvoir s'adapter au contexte donc il y aura toujours de toute façon au moment d'une crise des précisions spécifique à la crise donnée »⁷²

« Bon c'est sur que c'est quand même compliqué quoi, alors c'est vrai que peut être qu'il faudrait faire dans les fiches d'astreinte quelque chose de plus simplifié pour justement les personnes qui sont pas d'origine vétérinaire y a pas que les gens des fraudes y a la cohésion sociale »⁷³

Ainsi les plans d'intervention sanitaire d'urgence apparaissent efficaces si les acteurs en reconnaissent la légitimité mais lorsqu'ils les appliquent, ils les transforment, les adaptent à la situation particulière à laquelle ils doivent répondre, à laquelle ils sont confrontés. L'environnement de la crise est constitué d'incertitudes que les procédures ne parviennent pas à traiter.

⁷² Cadre de la DGAL

⁷³ Cadre de DdecPP

III – Les plans d'intervention sanitaire d'urgence dans le contexte de la nouvelle organisation de l'Etat⁷⁴

L'État, en même temps qu'il évolue dans cet environnement constitué d'incertitudes, se transforme, change. Ses nouvelles organisations influencent le traitement des crises. Comprendre de quelle façon cette nouvelle organisation se répercute sur le dispositif des plans d'intervention sanitaire d'urgence constitue une mise en lumière du rôle de l'État.

L'État depuis plusieurs siècles a été un acteur majeur de la lutte contre les épizooties dont les bases - contenir, séquestrer, abattre, désinfecter, faire intervenir les agents de l'État - perdurent de nos jours. Ainsi, dans l'ouvrage intitulé « Les épizooties en Périgord »⁷⁵ la description suivante d'une épizootie ayant sévit au XVIII^{ème} siècle dans le Périgord, est faite :

« C'est à partir de 1711 qu'il est permis de constater, d'une manière suivie, les effets de la contagion qui, à diverses reprises, durant le XVIIIe siècle, sévit sur les bestiaux du Périgord. Ces effets furent d'autant plus déplorables que les laboureurs et les cultivateurs, cette partie de la population dont les services sont les plus importants et les plus utiles, en furent les principales victimes. L'administration s'efforça par toutes sortes de moyens d'empêcher la maladie de se communiquer et de s'étendre (1). On séquestrait les animaux malades pour les traiter suivant la méthode, qui paraissait alors la plus convenable ; (1) Plusieurs ordonnances, de nombreux arrêts ou décrets furent rendus sur l'épizootie, dans le but de la prévenir et d'en arrêter les progrès. On peut citer, parmi ces différents actes administratifs, des arrêts des 10 avril 1714, 24 mars 1745, 19 juillet 1746, 18 décembre 1774, 30 janvier 1775 et 16 juillet 1784 »

« ...A cet effet, des soldats étaient répandus dans les campagnes pour purifier, désinfecter les étables, en y faisant brûler des branches de romarin et de laurier, ou des mélanges de soufre, de salpêtre et de poudre à canon. Les murs, tant des étables que des chambres voisines où couchaient les paysans, étaient enduits de chaux. Les bêtes malades étaient enfermées dans des locaux bien clos, à l'abri de toute communication extérieure et soignées avec toutes les précautions prescrites. Souvent aussi on les abattait pour les enterrer, avec défense de tirer parti des cuirs et des suifs, ce qui augmentait encore considérablement les pertes éprouvées par les

⁷⁴ Philippe Bezes, Patrick Le Lidec « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », Revue française de science politique 2016/3 (Vol. 66), p. 407-433.

⁷⁵ Albert Dujarric-Descombes. Les Épizooties en Périgord, 1904, p. 5-10. Source gallica.bnf.fr

propriétaires. »

Ainsi, si les datent étaient changées, le langage modernisé et le terme d' « agents de l'État » substitué à celui de « soldats », cette description ne choquerait probablement personne. Pourtant, des choses qui paraissent immuables ont en réalité, depuis le XVIII^{ème} siècle, connu des transformations qui ont impacté la répartition du travail de lutte contre les épizooties majeures.

A-Des responsabilités, des perceptions floues de leur rôle pour chaque échelon : qui fait quoi ?

La structure organisationnelle de l'État subit depuis quelques décennies une transformation profonde qui peut conduire dans certains domaines à un enchevêtrement des responsabilités qui les rend plus difficilement lisibles et appréhendables pour les acteurs institutionnels amenés à appliquer les politiques publiques.

1) Quand les doctrines du New Public Management rencontrent la lutte contre les épizooties majeures.

La lutte contre les épizooties majeures, et avec elle les plans d'intervention sanitaire d'urgence, n'échappe pas à cette transformation des organisations étatiques. Ces changements s'opèrent sur le modèle de celles qui ont déjà eu lieu dans les pays anglo-saxons, basée sur un mélange aux proportions variables de théories du monde économique, de management issu du domaine privé et de normes internationales. Les réformes de réorganisation de l'action publique, issues de la doctrine du *New Public Management*, reposent d'après Philippe Bezes et Didier Demazières sur cinq principes ⁷⁶:

- séparation entre les fonctions ;
- fragmentation des bureaucraties verticales soit par création d'agence, soit par décentralisation, soit par *empowerment*⁷⁷;
- recours systématique aux mécanismes de marché

⁷⁶ Philippe Bezes, Didier Demazière, Thomas Le Bianic, Catherine Paradeise, Romuald Normand, Daniel Benamouzig, Frédéric Pierru, Julia Evetts « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? » Sociologie du Travail, Volume 53/ 3, 2011, p.293-348

⁷⁷ *d'après Bernard Jouve, l'empowerment vise à renverser les rapports classiques de domination entre l'Etat et la société civile par le biais de transfert de ressources politiques et de capacité d'organisation dans Bernard Jouve, « Éditorial. L'empowerment : entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement », Géographie, économie, société 2006/1 (Vol. 8), p. 5-15.*

- transformation de la structure hiérarchique
- mise en place d'une gestion par les résultats

Dans le domaine de la lutte contre les épizooties majeures, dans le cadre de la loi du 1 juillet 1998 est ainsi créé, le 1^{er} avril 1999, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA). Le titre III de cette loi décrit les missions de cette agence nouvellement créée : «Elle évalue les risques sanitaires, fournit au gouvernement l'expertise et l'appui scientifique et technique qui lui sont nécessaires, notamment pour l'élaboration et la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires »⁷⁸ parmi nombre de missions qui lui sont alors dévolues. Cette fragmentation de la bureaucratie conduit à la séparation entre la gestion des maladies animales, effectuée par le Ministère en charge de l'agriculture, et l'évaluation conduite par l'Agence. Celle-ci deviendra, après sa fusion avec l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) instituée par l'ordonnance de 7 janvier 2010⁷⁹. Cette volonté de séparation de l'évaluation et de la gestion marque les changements conduits dans la structure organisationnelle de l'administration.

Plus tard, la transformation de la structure hiérarchique de l'administration trouve une nouvelle illustration avec la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE). Cette réforme conduite en 2009 avait pour objectifs de simplifier les structures de l'État en département et en région, de développer l'interministérialité et de donner du poids aux directions nouvellement créées, de les légitimer, de réaliser des économies d'échelle, et enfin, d'améliorer la mobilité des agents et de développer leur carrière⁸⁰.

En service déconcentrés, les Directions départementales en charge de la protection des populations, fusion des directions départementales des services vétérinaires, des directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et pour les plus petits départements des Direction de la Cohésion sociale et de la Jeunesse et des sports, concrétisent cette interministérialité.

Dans ce contexte de réorganisation de l'action publique selon les principes du *New public*

⁷⁸ Loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, version originale, sur le site *Legifrance* consulté le 26/06/2017

⁷⁹ Ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 portant création d'une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, sur le site *Legifrance* consulté le 26/06/2017

⁸⁰ Werner Gagneron, « Quel bilan et quel rôle pour les administrations déconcentrées de l'État ? », *Revue française d'administration publique* 2015/4 (N° 156), p. 923-930.

management, quelle place les services de l'État, à chaque niveau, conservent-ils ? Face à ces changements verticaux et horizontaux la constance du métier en DDI est-elle maintenue, quelles attributions pour les services régionaux, l'administration centrale ?

2) Quand l'État s'emmêle

L'administration possède de nombreux niveaux qui en l'absence de coordination où dans le temps bouleversé de la crise peuvent ne pas suivre les chemins prédéfinis, se chevaucher, s'emmêler ou s'oublier.

Le dispositif d'organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC), celui des zones de défense, le dispositif de gestion des urgences zoo-sanitaires du Ministère en charge de l'agriculture, coexiste sans véritable communication ou coordination pouvant conduire lors des crises à des méconnaissances des actions conduites par les institutions les unes entre elles.

« Au niveau Etat-major de zone de défense, c'est des mini-crisis en fait »

« Pour moi elle (l'armée) aurait jamais dû intervenir sur cette crise-là, ils ont été très gentils de répondre positivement à l'appel du ministère de l'agriculture »

« C'est le Préfet de département qui sollicite son DMD, son délégué militaire départemental, qui, lui-même, fait remonter à son général, qui, lui-même, fait remonter au ministère, le ministère répond oui ou non, mais il y a toute une chaîne à laquelle la zone ne participe pas en fait »

« A priori la DGAL a fait une annonce en disant que l'armée allait venir les aider, les vétérinaires des armées allaient venir les aider et les vétérinaires de l'armée ont appris ça par la presse. Un général disait : on cherche d'où vient cette information parce que nous-mêmes on n'a pas été sollicité, on n'était pas au courant»⁸¹

La crise apparaît comme un élément perturbateur qui, malgré des procédures définies et connues des acteurs institutionnels, engendre des actions n'ayant pas été prévues dans les schémas de commandement. Un défaut d'action, initialement décrite dans le dispositif de gestion de crise, le plan d'intervention sanitaire d'urgence, peut être mis en évidence par la crise :

⁸¹ Chargé de défense de zone

« il faut se rebriefer pour voir quels dispositifs valent la peine d'être activé »⁸²

Les acteurs institutionnels ont parfois des visions divergentes sur leur rôle :

-les services déconcentrés départementaux adaptent et rédigent leur plans d'intervention sanitaire d'urgence à partir des plans nationaux,

-les services régionaux effectue la part prépondérante du travail de rédaction et le transmettent aux services départementaux.

Ainsi, en ce qui concerne la rédaction des plans d'urgence, pour le niveau central, le processus est descendant vers les services déconcentrés en départements :

« il y a aussi quelques documents spécifiques au département mais il y a quand même beaucoup de documents mis à disposition par la région et auxquels on peut accéder sur l'intranet de la DRAAF même si dans ces cas je les récupère pour les mettre sur le serveur de la DDCSPP »

Chacun possède ainsi sa propre interprétation du rôle qu'il doit tenir dans l'organisation et dans le dispositif des plans d'intervention sanitaire d'urgence.

B- Occitanie : quand la réforme territoriale rencontre les plans d'intervention sanitaire d'urgence, l'exemple de la crise influenza aviaire 2016-2017.

Le Sud-Ouest a connu successivement en 2015-2016 et 2016-2017 deux crises dues à l'épizootie majeure d'Influenza aviaire. Ce virus H5N8 provoque chez les anatidés, et dans les élevages principalement chez les canards destinés au gavage, une maladie grave provoquant la mort des animaux. Ces épisodes épizootiques ont conduits au déclenchement dans plusieurs départements des plans d'intervention sanitaire d'urgence pour lutter, prévenir et limiter les dommages sur les filières et revenir à un temps de paix dans les régions Occitanie et Nouvelle Aquitaine.

1) La crise Influenza aviaire 2016-2017 : description

À l'hiver 2016-2017, dans le sud-ouest de la France, suite à la crise précédente d'influenza aviaire qui avait touché les élevages de volailles, malgré des résultats favorables aux tests de dépistage

⁸² Observation réunion chefs de service SPA

sur les animaux avant leur remise en place et à la publication d'un arrêté ministériel « biosécurité » visant à assurer celle-ci dans les élevages de volailles et ainsi éviter la réapparition du virus en leur sein⁸³, une nouvelle crise s'est produite. Le virus H5N8 de l'influenza aviaire a touché les canards destinés au gavage conduisant à l'abattage, soit pour assainissement, soit de manière préventive de millions de canards.

« ça a démarré le 1er décembre, l'essentiel des foyers c'était décembre/janvier, et ça s'est terminé le 15 février. On a eu 123 foyers sur la période et l'essentiel c'était décembre jusqu'au 10 janvier, après ça a été en déclinant, ensuite nos amis des Landes ont pris le relais »⁸⁴

« On a eu de la chance que ça soit pas pathogène pour l'homme parce qu'on a eu du mal à endiguer sa propagation dans le Sud-Ouest »⁸⁵

« on ne l'a pas considéré comme une zoonose, on n'a laissé que nos services intervenir et de ce fait on a laissé les circuits commerciaux contrecarrer les surveillances et les contrôles qu'on avait...qui aurait dû être mis en place »⁸⁶

La forme prise par l'épizootie d'influenza aviaire durant la crise 2016-2017 a démontré l'incapacité de l'État malgré les PISU à contenir la maladie.

Pour Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, « Organiser, maîtriser les débordements, sans vouloir pour autant les contenir, les empêcher, les éliminer, telle est la raison d'être des procédures nombreuses qui ont été inventées, expérimentées au cours des trente dernières années, dans tous les pays dits développés » et cependant les contraintes et incertitudes propres aux crises trouvent dans les épisodes d'influenza aviaire hautement pathogène l'illustration de cette nécessité de trouver de nouvelles façon d'agir⁸⁷.

2) La nouvelle grande région Occitanie⁸⁸, un découpage administratif qui ne colle pas à la crise

⁸³ Arrêté du 8 février 2016 relatif aux mesures de biosécurité applicables dans les exploitations de volailles et d'autres oiseaux captifs dans le cadre de la prévention contre l'influenza aviaire

⁸⁴ Cadre en service déconcentrés, DDCSPP

⁸⁵ Technicien de DdecPP

⁸⁶ Technicien de DdecPP

⁸⁷ Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain*, 2011, p.358

⁸⁸ Philippe Bezes, Patrick Le Lidec « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique* 2016/3 (Vol. 66), p. 507-541.

La nouvelle région Occitanie rassemble depuis janvier 2016 les deux anciennes régions Midi-Pyrénées et Languedoc Roussillon. Elle rassemble des départements du pourtour méditerranéen, Le Gard, l'Aude et les Pyrénées Orientales, des départements de montagne (Hautes Pyrénées, Haute Garonne, Ariège) ou les deux, des départements ruraux ayant une densité peu élevée ou urbain avec des métropoles comme Toulouse ou Montpellier. Cette hétérogénéité peut se révéler limitative pour une gestion efficace et coordonnée.



« Il y a des départements d'élevage, de vrais départements d'élevage, eux ils sont davantage confrontés aux crises sanitaires que les autres donc ils y sont plus sensibles, comme ils y sont plus sensibles ils vont y consacrer plus de temps, en mettant des moyens chez eux de manière à ne pas se refaire surprendre. Quand on est dans un département, on va dire certains départements de Languedoc Roussillon où il y a moins d'élevage, où il y a moins d'évènement sanitaire, où il y a moins d'effectifs, on y consacre moins de moyens et moins de temps, donc, en fait je pense que la distorsion, pas la distorsion mais le fait qu'on ait plus ou moins pris en main le sujet dans certains département par rapport à d'autres, c'est au départ cette situation-là qui l'explique »

« c'est pas placé sur le dessus de la pile quand on est moins exposé, tout

simplement »⁸⁹

« Le fait d'avoir une nouvelle région ça aura certainement des impacts : dans la mesure où la région est très grande, ne serait-ce que pour les déplacements, ça peut aussi avoir des impacts positifs en mutualisant certaines ressources : pour la cartographie par exemple on va adopter le système géoIDE qui était utilisé en Languedoc Roussillon à la place de MAPSIGAL⁹⁰, s'il a été adopté c'est qu'il présentait des avantages par rapport à MAPSIGAL qui donnait pas tout satisfaction⁹¹.

Les compétences, les outils divergent suivant les anciennes régions considérées constituant un frein à la coordination, enjeu de la nouvelle grande région en terme de gouvernance.

La région Occitanie est diverse et la crise d'influenza aviaire de 2016-2017 a montré que certains départements partageaient plus de points communs avec des départements de Nouvelle Aquitaine comme celui des Landes en ce qui concerne les élevages de canards prêts à gaver qu'avec les départements de la région Occitanie du pourtour méditerranéen. Le CMDZ nommé pour cette crise a été celui de la zone Sud-Ouest. Les limites territoriales ne correspondent pas toujours aux besoins.

⁸⁹ Coordonnateur PISU de la DRAAF

⁹⁰ MAPSIGAL et GéoIDE, logiciels de cartographie, sont des outils du ministère de l'agriculture utilisés pour établir, lors de suspicion d'épizootie majeure dans un élevage, les zones de protection et de surveillance et d'obtenir la liste des communes et des élevages présents dans ces zones.

⁹¹ Cadre de DdecPP

CONCLUSION

Dans nos sociétés occidentales, épargnées des famines et des guerres, les risques technologiques et sanitaires se multiplient, nous semblent de plus en plus présents et apparaissent inacceptables pour la population. Les épizooties dites majeures, soit par leur capacité à compromettre la santé humaine, soit par leur impact néfaste sur le tissu socio-économique de la France, représentent un risque. A différentes échelles, mondiale, européenne et nationale, des normes, des codes et des réglementations sont mises en place pour parvenir à cet objectif : protéger d'une part le commerce international et le tissu socio-économique, et d'autre part protéger la santé animale et humaine.

L'État a depuis longtemps cherché à maîtriser ou à éviter les risques liés aux maladies animales. Il a pour cela élaborer des plans d'urgence, les plans d'intervention sanitaire d'urgence, intégrés au dispositif d'organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC).

Les éleveurs, les vétérinaires habilités et les services déconcentrés de l'État sont les acteurs de la gestion des épizooties majeures. Le rôle de chaque partenaire est décrit dans les plans d'intervention sanitaire d'urgence. Cependant, ce trépied sanitaire est déséquilibré et les services de l'administration en sont l'épine dorsale. Actuellement, l'État est le principal acteur de la gestion des épizooties majeures. Les éleveurs lors de la survenue d'une maladie animale dans leur troupeau peuvent coopérer ou se confronter aux services de l'État chargés de mettre en œuvre les plans d'intervention sanitaire d'urgence.

Ces maladies en ce qu'elles perturbent un environnement stable engendrent des crises lors de leur survenue. L'abattage des animaux et les pertes financières consécutifs à la survenue de la maladie et aux mesures mises en œuvre, représentent un poids pour les éleveurs qu'il convient de considérer afin d'assurer la légitimité et l'efficacité des mesures prises.

Les plans d'intervention sanitaire et plus largement les crises engendrées par les épizooties majeures peuvent être pour les institutions, les vétérinaires sanitaires ou les élus, des fenêtres d'opportunité pour légitimer un pouvoir, retrouver une notabilité ou acquérir une aura territoriale. Les plans constituent un cadre formel qui facilite l'action des acteurs par les procédures dont ils sont la réunion. Cependant, l'environnement de l'urgence est par définition rempli d'incertitude. Le virus, les animaux, les éleveurs, les agents de l'État sont autant d'acteurs et d'actants qui peuvent modifier les actions telles qu'elles étaient prévues.

Enfin, les plans d'intervention sanitaire d'urgence sanitaire élaborés par l'État et la gestion des épizootie majeures s'insèrent dans un changement organisationnel des structures de l'État. La doctrine du New Public Management impacte également les PISU et la gestion des maladies animales. La nouvelle organisation territoriale de l'État depuis le premier janvier 2016, créant de grandes régions s'accompagne de nouvelles limites qui peuvent compliquer la gestion des épizooties. Dans les départements, les Direction départementales en charge de la protection des populations, principal acteur de la lutte contre les épizooties, sont des services interministériels rassemblant des fonctionnaires issus de différents ministères pouvant conduire à un manque de cohésion et d'efficacité. Ainsi plusieurs transformations de l'organisation de l'État peuvent compliquer ou rendre inefficace les procédures décrites dans les plans d'intervention sanitaire d'urgence.

La gestion des épizooties majeures majoritairement assurée par l'État s'oriente depuis plusieurs années vers une gestion partagée entre les institutions et les professionnels. Le Pacte de lutte contre l'influenza aviaire en est un exemple avec une plus grande responsabilisation du monde professionnel face aux risques représentés par les maladies animales. Une autre piste d'amélioration dans l'élaboration et la gestion des épizooties serait de favoriser le développement de forums hybrides, au sens de Callon, Lascoumes et Barthe, instances où les profanes et les spécialistes travailleraient ensemble pour une meilleure prise en considération des groupes concernés.

BIBLIOGRAPHIE

Ulrich Beck, *La société du risque*, Paris, Aubier, 2001

Philippe Bezes, Patrick Le Lidec « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique* 2016/3 (Vol. 66), p. 407-433.

Philippe Bezes, Patrick Le Lidec « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique* 2016/3 (Vol. 66), p. 507-541

Philippe Bezes, Didier Demazière, Thomas Le Bianic, Catherine Paradeise, Romuald Normand, Daniel Benamouzig, Frédéric Pierru, Julia Evetts « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? » *Sociologie du Travail*, Volume 53/ 3, 2011, p.293-348

Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain*, 2011, p. 24

Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1964, p.202

Michel Dobry, in Lagroye J., François B., Sawicki F., *Sociologie politique*, Dalloz, Presse de science po, 5e réédition revue et mise à jour, 2006, pp. 459-462.

Pierre Favre et al., *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2003 p.257-271

Werner Gagneron, « Quel bilan et quel rôle pour les administrations déconcentrées de l'État ? », *Revue française d'administration publique* 2015/4 (N° 156), p. 923-930

Anthony Giddens (1994), *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.

Fabien Granjon, Aurélien Le Foulgoc « Penser les usages sociaux de l'actualité », *Réseaux* 2011/6 (n° 170), p. 17-43

Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1972

Élie Halévy, *La fin des notables*, Paris, Grasset, 1930

John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown and Co, 1984

Lagadec, P., *Audit des capacités de gestion des crises Cadrage, Evaluation, Initiatives*, Cahier de recherche n°2009-19, 2009. Ecole Polytechnique Paris

Patrick Le Gales « Gouvernance » dans *Dictionnaire des politiques publiques* p.299-307

Lemieux Cyril, Barthe Yannick *Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveau chantiers, vieilles questions*. Politix, vol. 11, n°44, 1998, pp.7-28.

Lesage M., *Zoonoses émergentes et réémergentes : enjeux et perspectives* - CENTRE D'ÉTUDES ET DE PROSPECTIVE - Analyse n° 66 - janvier 2014

Madeleine Lesage « Statut et droits de l'animal d'élevage en France : évolution, enjeux et perspectives » Analyse n°58 – Centre d'Etudes et de Prospective, 2013

Loumé L., *Grippe espagnole : le mystère de son origine enfin résolu* -Sciences et avenir-

Edgar Morin, Pour une crisologie, Communications , n° 25, 1976, p. 149-163

Sébastien Mouret, Jocelyne Porcher« Les systèmes industriels porcins : la mort comme travail ordinaire », Natures Sciences Sociétés 2007/3 (Vol. 15), p. 245-252

Pauline Ravinet, « Fenêtre d'opportunité » dans Dictionnaire des politiques publiques p.217-225

Argote (1996) cité dans Hafsi Taïeb, et Gilles Lambert. « Le management de l'oubli dans la conduite des organisations », *Revue française d'économie*, vol. volume xxvii, no. 4, 2012, pp. 149-183

Sources écrites

https://www.sciencesetavenir.fr/sante/grippe-espagnole-le-mystere-du-virus-resolu_18249
consulté le 08/05/2017

<https://www.anses.fr/fr/content/la-fi%C3%A8vre-aphteuse> consulté le 08/05/2017

Rapport d'information n° 405 (2000-2001) de MM. [Philippe ARNAUD](#) et [Jean-Paul EMORINE](#),
fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 21 juin 2001

http://www.lemonde.fr/planete/article/2016/02/26/l-epizootie-de-fievre-catarhale-ovine-s-etend-21-departements-touches_4872632_3244.html consulté le 05/05/2017

http://www.lemonde.fr/economie/article/2017/01/18/grippe-aviaire-la-filiere-foie-gras-estime-ses-pertes-a-120-millions-d-euros_5064919_3234.html?xtmc=influenza&xtr=8 consulté le 25/04/2017

<http://intranet.national.agri/Transversal-technique,5514> consulté le 08/05/2017

<http://agriculture.gouv.fr/reforme-territoriale-la-nouvelle-carte-des-draaf-0> consulté le 08/05/2017

ANDERSON L, Anderson Inquiry-2002 « Foot and mouth disease 2001 : Lessons learned inquiry chair »

Alexanderson S., Zhang, Z., Donaldson A.I. and Garland A.J. (2003). The pathogenesis and diagnosis of foot-and-mouth disease. *Journal of Comparative Pathology* **129(1)** 1-36

http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Internationa_Standard_Setting/docs/pdf/Legal_rights_and_obligations/F_Rights_and_obligations_April_2013.pdf consulté le 29/06/2017

<http://www.oie.int/fr/sante-animale-dans-le-monde/statuts-officiels-des-maladies/> consulté le 29/06/2017

Plan ORSEC épizootie de l'Ariège

Introduction du Dossier « Une politique de sécurité sanitaire rénovée pour l'agriculture française en 40 actions

Éleveur de canard du Gers, reportage « Grippe aviaire : le désarroi d'un éleveur » sur le site http://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/agriculture/grippe-aviaire-le-desarroi-d-un-eleveur_2005109.html consulté le 30/06/2017

Philippe Gagnebet, « Dans les Landes, la détresse des éleveurs de canards », Le Monde économie, 22.02.2017 sur le site http://www.lemonde.fr/economie/article/2017/02/22/dans-les-landes-la-detresse-des-eleveurs-de-canards_5083473_3234.html consulté le 30/06/2017

Stéphane Le Foll, Ministre chargé de l'agriculture, entretien à France Inter le 23/02/2016

<http://www.gers.gouv.fr/Actualites/Dossier-d-actualite/Influenza-aviaire4> consulté le 5/07/2017

Pierre Jean Pyrda, « Philippe Martin : «Je choisis le Gers plutôt que Paris», La Dépêche sur le site

<http://www.ladepeche.fr/article/2016/11/19/2461559-philippe-martin-je-choisis-le-gers-plutot-que-paris.html> consulté le 30/06/2017

Pierre Jean Pyrda, « Le coup de colère de Philippe Martin » La Dépêche sur le site <http://www.ladepeche.fr/article/2016/12/05/2472489-grippe-aviaire-le-coup-de-colere-de-philippe-martin.html> consulté le 30/06/2017

<http://www.rtl.fr/actu/societe-faits-divers/grippe-aviaire-le-virus-a-ete-importe-par-l-homme-dans-le-gers-selon-philippe-martin-7786169324> consulté le 30/06/2017

Pierre Jean Pyrda, « Grippe aviaire : Philippe Martin soutient les chasseurs », La Dépêche sur le site <http://www.ladepeche.fr/article/2016/12/24/2485098-grippe-aviaire-philippe-martin-soutient-les-chasseurs.html> consulté le 30/06/2017.

Compte rendu de la réunion du 5/06/2014 des coordonnateurs régionaux PISU ; http://intranet.national.agri/IMG/pdf/5_juin_2014_CRcoor_reg-Vdef_cle0a112f.pdf consulté le 27/06/2017

Albert Dujarric-Descombes. Les Épizooties en Périgord, 1904, p. 5-10. Source gallica.bnf.fr

Sitographie

<https://www.anses.fr/>

<http://agriculture.gouv.fr/>

<http://www.fao.org>

<https://www.legifrance.gouv.fr/>

<http://www.oie.int/fr/>

<https://fr.wikipedia.org/>

Références réglementaires

Loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, version originale, sur le site *Legifrance* consulté le 26/06/2017

Ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 portant création d'une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, sur le site *Légifrance* consulté le 26/06/2017

Arrêté du 8 février 2016 relatif aux mesures de biosécurité applicables dans les exploitations de

volailles et d'autres oiseaux captifs dans le cadre de la prévention contre l'influenza aviaire

Code rural et de la pêche maritime, article L201-5

Arrêté du 25 novembre 2013 relatif aux obligations en matière de formation préalable à l'obtention de l'habilitation sanitaire

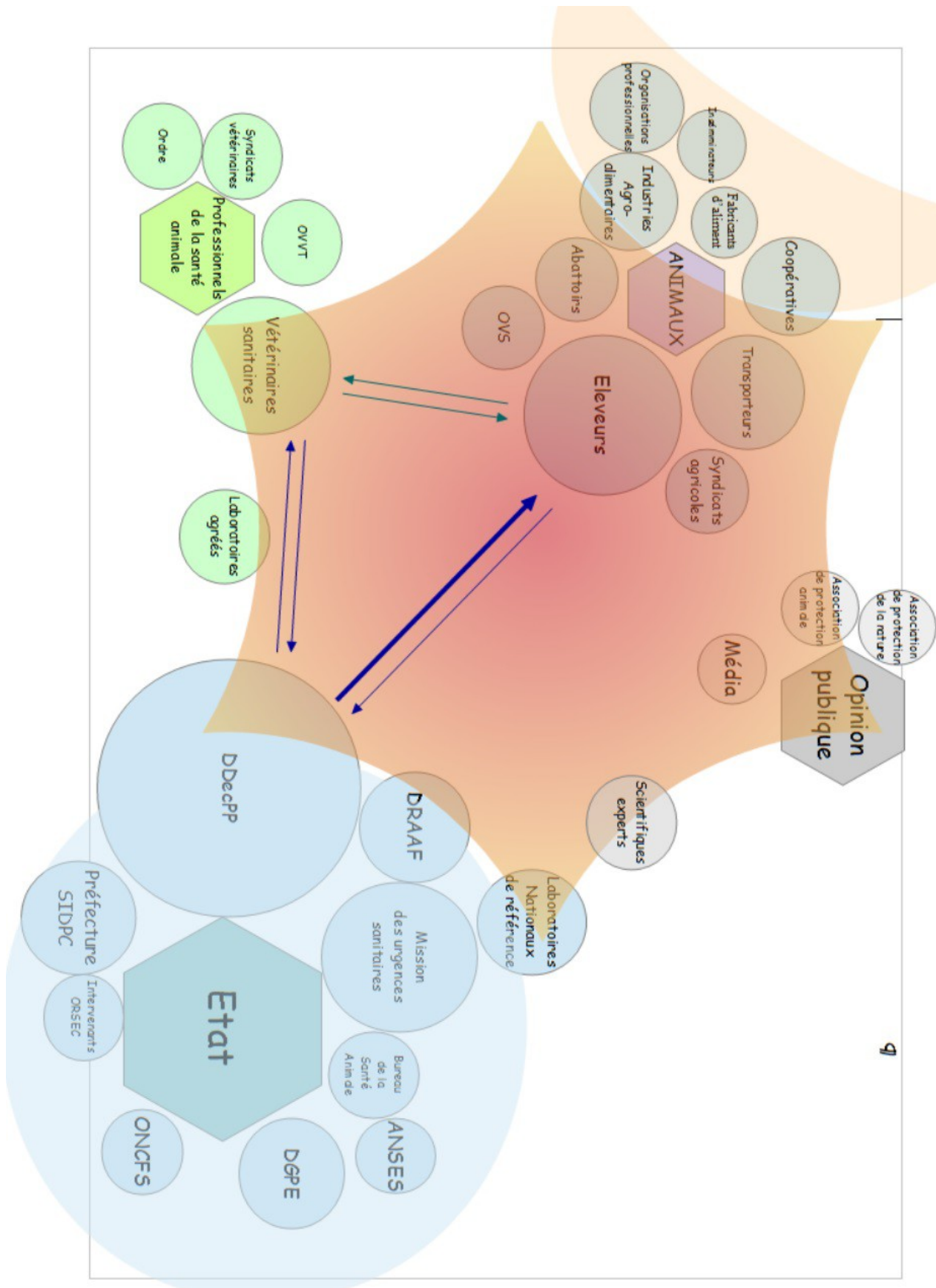
Sources orales

	Interlocuteur	Type	Date
1	Cadre, Mission des urgences sanitaires Direction générale de l'alimentation	par téléphone	29/05/17
2	Coordonnateur régional plan d'intervention sanitaire d'urgence Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt	de visu	16/05/17
3	Vétérinaire sanitaire, formateur en biosécurité	de visu	17/05/17
4	Vétérinaire, chercheur, Chaire de biosécurité, École nationale vétérinaire de Toulouse	par téléphone	02/06/17
5	Technicien Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations	de visu	24/05:2017
6	Technicien Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations	de visu	24/05/17
7	Technicien Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations	de visu	23/05/17
8	adjoint Service alimentation-CCRF	de visu	23/05/17
9	Chef, Service Santé protection des animaux et de l'environnement	de visu	18/05/17
10	Directeur Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des population	de visu	23/05/17
11	CMDSZ	par téléphone	05/07/17
12	Vétérinaire, Syndicat vétérinaire	de visu	06/06/17

1	Formation biosécurité à destination des éleveurs de volailles du département	17/05/17
2	Réunion de présentation du travail de mise à jour des PISU régionaux	01/06/17
3	Réunion de service SPAE	02/05/17
4	Réunion de service SPAE	20/06/17
5	Réunion des chefs de services SPAE de la région Occitanie.	03/07/17

Annexe

Cartographie des acteurs impliqués lors de la survenue d'une épizootie majeure



Sommaire détaillé

Remerciements.....	4
Liste des sigles et acronymes.....	5
INTRODUCTION.....	7
METHODOLOGIE.....	12
I- Un « modèle français » d'organisation publique de la gestion des urgences sanitaires plutôt défavorable à l'implication des professionnels.....	15
A- Les grands traits de l'organisation du « modèle français » : un trépied sanitaire instable... 15	
1) La gestion du risque épizootique en France.....	15
2) L'État... et les autres : le rôle prépondérant de l'État.....	17
B- Le risque sanitaire : une fenêtre d'opportunité.....	19
1) Une opportunité pour l'État	19
2) Une opportunité pour les vétérinaires : redevenir un notable du village !.....	20
3) Les nouvelles formes de politiques publiques : la gouvernance, le CNOPSAV et le Pacte.....	22
C- Les éleveurs : de la coopération à la confrontation.....	25
1) Faire, râler, espérer et survivre.....	25
2) Le citoyen face à l'information : acteur ou spectateur.....	27
3) Le chaos de l'urgence sanitaire : opportunité de visibilité pour les politiques locales..	28
II- La lutte contre les épizooties majeures : de l'étagère à la réalité.....	30
A- Le formel : le plan d'intervention sanitaire d'urgence.....	31
1) Un plan, pour quoi faire ?.....	31
2) Les acteurs institutionnels et leurs enjeux.....	33
B- L'informel.....	36
1) Comment tout décrire, comment décrire l'imprévisible.....	37
2) Des moyens limités : humains, matériel, temps. Impact des transformations administratives.....	38
3) Une nécessaire adaptation à la réalité.....	40
III – Les plans d'intervention sanitaire d'urgence dans le contexte de la nouvelle organisation de l'Etat.....	41
A- Des responsabilités, des perceptions floues de leur rôle pour chaque échelon : qui fait quoi ?.....	42
1) Quand les doctrines du New Public Management rencontrent la lutte contre les épizooties majeures.....	42
2) Quand l'État s'emmêle.....	44
B- Occitanie : quand la réforme territoriale rencontre les plans d'intervention sanitaire d'urgence, l'exemple de la crise influenza aviaire 2016-2017.....	45
1) La crise Influenza aviaire 2016-2017 : description.....	45
2) La nouvelle grande région Occitanie, un découpage administratif qui ne colle pas à la crise.....	46
CONCLUSION.....	49
BIBLIOGRAPHIE.....	51
Annexe.....	58
Cartographie des acteurs impliqués lors de la survenue d'une épizootie majeure.....	59
Sommaire détaillé.....	60