Réduire la distance sociale et institutionnelle. Territorialiser l'action publique pour gérer la maladie d'Aujeszky en Corse. Reducing social and institutional distance. Territorialising public action to manage Aujeszky's disease in Corsica

Bréant Mathilde, Marie Gisclard, Bastien Trabucco, François Charrier

▶ **To cite this version:**

Bréant Mathilde, Marie Gisclard, Bastien Trabucco, François Charrier. Réduire la distance sociale et institutionnelle. Territorialiser l'action publique pour gérer la maladie d'Aujeszky en Corse. Reducing social and institutional distance. Territorialising public action to manage Aujeszky's disease in Corsica. 59ème Congrès de l'ASRDLF. Les territoires périphériques et ultrapériphériques face aux crises majeures. Le retour de la distance, Jun 2023, Université de La Réunion, Campus Sud, France. hal-04403784

HAL Id: hal-04403784
https://hal.inrae.fr/hal-04403784

Submitted on 18 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Réduire la distance sociale et institutionnelle. Territorialiser l'action publique pour gérer la maladie d'Aujeszky en Corse.

Reducing social and institutional distance. Territorialising public action to manage Aujeszky's disease in Corsica.

Mathilde BREANT
INRAe – UMR SELMET, UMR Territoires
mathilde.breant@inrae.fr

Marie GISCLARD
INRAe – UMR SELMET – UMR AGIR
marie.gisclard@inrae.fr

Bastien TRABUCCO
INRAe – UMR SELMET LRDE
bastien.trabucco@inrae.fr

François CHARRIER
INRAe – UMR LISIS
francois.charrier@inrae.fr
0000-0002-6736-826X

Mots-clés : santé animale, Corse, gouvernance, action publique, territorialisation élevage extensif

Keywords: animal health, Corsica, governance, public action, territorialisation extensive livestock farming

Résumé

En 2020, la Corse expérimente un nouveau plan expérimental de gestion de la maladie d'Aujeszky, qui agit sur les performances zootechniques des élevages porcins et que l'île n'a

jamais pu éradiquer. Ce dispositif repose sur une approche participative et territorialisée de l'action publique. Il fait le pari qu'en impliquant l'ensemble des acteurs locaux à la conception et la gouvernance du plan et qu'en travaillant à une échelle micro-régionale, il sera plus facile de convaincre les éleveurs de vacciner contre cette maladie et de créer un cercle vertueux de la mobilisation collective en faveur de l'éradication de la maladie. Cet article vise à produire une analyse de sa mise en œuvre dans deux micro-régions en s'intéressant aux nouvelles formes de coordination entre acteurs favorisées par la gouvernance territorialisée du dispositif. Il montre que la proximité géographique a eu un effet ambivalent sur la mobilisation des éleveurs et que la distance organisationnelle entre la gouvernance locale et l'échelle de décision nationale a produit une nouvelle situation de blocage.

Abstract

Aujeszky's disease is a viral disease of swine, of which continental France is declared free but which Corsica has never been able to eradicate. After the government abandoned the fight against the disease on the island, arguing that the very extensive nature of pig farming made it impossible to act against interactions between wild and domestic fauna, local stakeholders built an experimental eradication plan. This new dispositive is based on a participative, territorialised approach of public action. It has two aims. The first is that by involving all local stakeholders (farmers, vets, researchers, government departments, etc.) in the design and governance of the plan, it will be easier to resolve the organisational problems identified as obstacles to eradicating the disease. The second is that by working on a micro-regional scale, the proximity between farmers will make it possible to convince them to vaccinate against this disease and create a virtuous circle of collective mobilisation in favour of eradicating the disease. The aim of this article is to analyse its implementation in 2020 in two micro-regions, focusing on the new forms of coordination between stakeholders facilitated by the territorialised governance of the dispositive. It shows that the contrasts between farms in the micro-regions were reflected in their choice to vaccinate their animals. It also shows that the geographical proximity between players has had an ambivalent effect on the involvement of farmers, and that the organisational distance between local governance and the national decision-making level has created a new situation in which public action is blocked.

Points clés

- L'approche territorialisée de l'action publique de gestion de la santé animale a eu des effets différents dans les deux micro-régions étudiées. Les élevages mieux structurés et plus professionnalisés ont davantage vacciné que les autres.
- L'approche micro-régions qui s'appuyait sur la proximité sociale et géographique des éleveurs a eu des effets ambivalents.
- L'approche micro-régionale a favorisé la coordination des acteurs locaux pour l'organisation de la vaccination dans les élevages mais les conflits et animosités entre éleveurs ont empêché la mobilisation de l'ensemble des éleveurs.
- La gouvernance territorialisée du dispositif Aujeszky n'a pas pris en compte la distance institutionnelle avec l'échelle nationale, qui a conduit à une situation de blocage dans la mise en œuvre du plan dans les années à venir.

Introduction

La maladie d'Aujeszky (MA) est une maladie virale des suidés qui a été éradiquée des élevages de France continentale mais qui a mis en échec tous les plans d'éradication en Corse où les taux de séroprévalence sont toujours très élevés au sein des élevages porcins mais aussi de la faune sauvage. L'Etat, responsable de sa prise en charge a abandonné la lutte dans l'île (Charrier et al., 2020) considérant que le caractère extensif de ses élevages y rend la maladie ingérable. Inoffensive pour l'homme, elle comporte des enjeux essentiellement économiques car elle impacte les performances zootechniques des élevages et prive un pays déclaré non indemne d'exportation d'animaux. Une prophylaxie obligatoire des animaux d'élevage est programmée sur le continent afin d'éviter la réémergence de la maladie qui se traduit par un abattage des animaux porteurs de la maladie. La France continentale est déclarée indemne malgré la présence de la maladie en Corse. La dimension périphérique de l'île et de ses élevages au regard du continent permet cette séparation administrative.

Face à l'échec des plans de lutte « top-down » antérieurs, les chercheurs de l'INRA avec le Groupement de Défense Sanitaire (GDS), mettent en œuvre une recherche-action entre 2015 et 2018 impliquant une diversité d'acteurs locaux et qui aboutit à une proposition de nouveau plan d'éradication qui se base sur une approche participative, horizontale et territorialisée de la lutte contre la maladie. Le plan propose deux innovations en termes organisationnel. D'abord, la gouvernance du Plan repose sur deux instances participatives : un Comité de Pilotage (Copil) Régional où les acteurs locaux (Groupement de Défense Sanitaire, Le Service Régional de l'Alimentation (SRAL), les Directions Départementales du travail, des solidarités et de la Protection des Populations (DDCSPP), le Groupement Technique Vétérinaire (GTV), organisations d'éleveurs, Fédérations de chasse, etc.) se réunissent pour organiser et prendre les décisions en termes de mise en œuvre; et des Copils locaux, à l'échelle de micro-régions (l'échelle d'une vallée) où les acteurs (GDS, éleveurs et vétérinaires) organisent les tournées de vaccination dans les élevages et débattent du fonctionnement et du déploiement du dispositif. Ensuite, le Plan se déploie non pas à l'échelle de l'ensemble de la Corse mais progressivement, et à une échelle micro-régionale. Cette stratégie repose sur l'idée que les proximités spatiales et sociales existantes à cette échelle permettront de mieux mobiliser les éleveurs en faveur de la vaccination grâce aux différentes interactions entre acteurs, et éventuellement de favoriser leur participation au travail de vaccination dans les élevages.

Nous proposons d'analyser la mise en œuvre du Plan expérimental d'éradication de la MA en le considérant comme une réponse à un processus de territorialisation de l'action publique (Charbonneau et Poinsot, 2018). En effet, celui-ci est conçu, mis en œuvre et déployé par les acteurs locaux dans un contexte d'abandon de la lutte par l'Etat. Il apporte des réponses et des leviers aux problèmes identifiés localement et en marge des réponses standardisées généralement proposées par l'Etat dans le champ de la gestion de la santé animale. Le plan, en tant que proposition locale impliquant une diversité d'acteurs locaux, et notamment les éleveurs, à la démarche, correspond finalement aux ambitions de la Nouvelle Gouvernance du Sanitaire (Guériaux et al., 2012), qui cherchait à davantage impliquer les acteurs locaux et régionaux aux concertations et décisions, mais qui a montré des difficultés dans sa mise en œuvre à l'échelle nationale. Bien qu'il ne s'agisse pas ici de produire une véritable « évaluation de la gouvernance territoriale » (Rey-Valette et Mathé, 2012) du plan expérimental territorialisé, nous nous interrogeons sur les transformations dans les formes de coordinations des acteurs permis par le plan expérimental et sa gouvernance originale. Au-delà des effets du plan sur la vaccination des animaux, qui est l'objectif principal du Plan, nous nous proposons donc d'analyser la façon dont sa gouvernance territorialisée se déploie. Nous observerons ce

déploiement du point de vue horizontal, c'est à dire au niveau de la coordination des acteurs locaux, d'une part et, d'autre part, de manière verticale, entre les acteurs locaux et les autres échelles de gouvernement de l'action publique sanitaire, et en particulier les services de la DGAL[1].

Dans une première partie nous présentons en détail le contenu du plan expérimental et sa gouvernance ainsi que le matériel et la méthode utilisés pour analyser sa mise en œuvre. Dans une deuxième partie, nous proposons des éléments de résultats concernant les ressorts de la participation des éleveurs au Plan ainsi que les formes de coordinations horizontales qui en résultent. Nous terminons en montrant un blocage dans la gouvernance verticale du plan qui montre que la territorialisation de l'action publique ne peut s'affranchir d'un lien avec des acteurs situés à d'autres niveaux d'échelles pour éviter ces situations de blocage.

1. L'émergence et la mise en œuvre d'un plan expérimental et territorialisé pour lutter contre la maladie d'Aujeszky

1.1. L'émergence d'un nouveau Plan expérimental contre la MA

Lorsque le Plan expérimental contre la MA est lancé en Corse en 2020 il répond à un objectif : rendre l'ingérable gérable (Charrier et al., 2020). En effet, l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) a estimé que l'éradication de la maladie en Corse était impossible en raison de problèmes organisationnels et de l'aspect extensif des élevages qui favorisent les interactions entre faune sauvage et faune domestique et donc les re-contaminations permanentes entre animaux.

Les principales régions d'élevage porcin se situent dans les zones montagneuses et de piémont de l'intérieur de l'île, principalement en Corse-du-Sud mais également dans certaines zones intérieures de Haute-Corse (figure 1) où l'usage du libre-parcours est dominant. Les pratiques d'élevage extensif actuelles sont le résultat de transformations sociales et spatiales relativement récentes. Depuis la deuxième moitié du XX^{ème} siècle et avec la déprise agricole et l'exode rural, les villages se vident, et beaucoup de terres exploitées se retrouvent en friche, sur de très grandes surfaces (Casabianca, 2016). Les cochons sont alors lâchés, avec une moindre surveillance, sur de vastes parcours (chênaies, châtaigneraies), et les éleveurs constituent de plus grands troupeaux destinés à la transformation et la vente des produits de charcuterie sèche. Les réseaux professionnels sont peu développés : les éleveurs porcins sont plutôt indépendants. Il n'existe aucune interprofession et les quelques associations représentant les éleveurs comme l'association de gestion de la race porcine corse (ARGRPC) ou le Syndicat de défense et de promotion des charcuteries de Corse « *Salameria Corsa* », ou l'APC (*Associu di i Purcaghji Corsi*) ne rassemblent qu'une partie des éleveurs et autour d'objectifs souvent économiques.

[1] Direction générale de l'alimentation

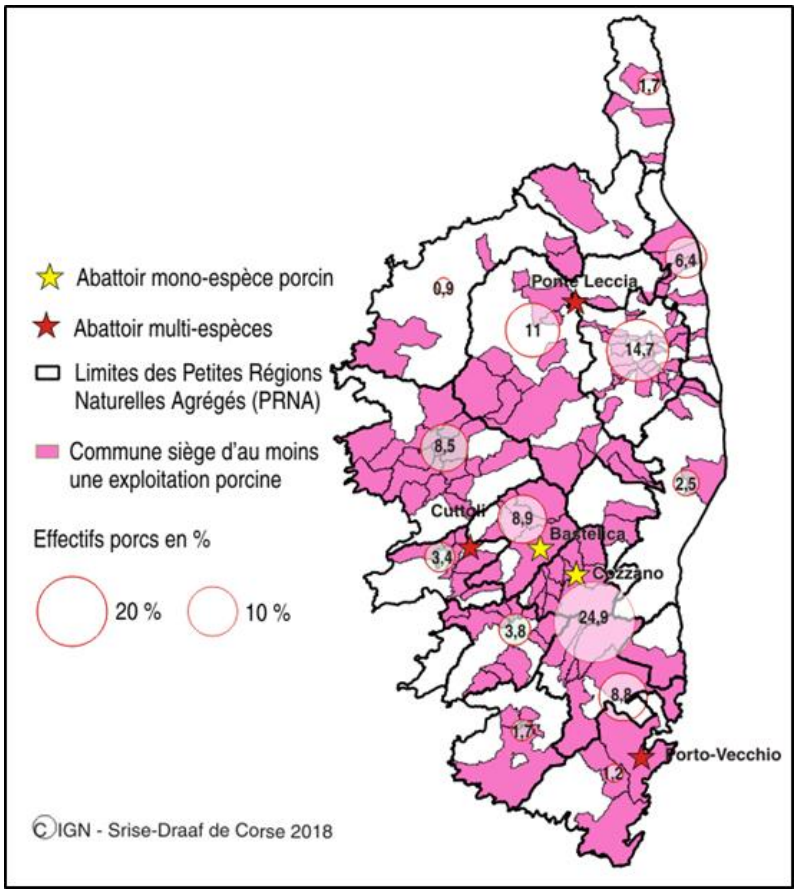

Figure 1 : Répartition des élevages et abattoirs porcins en 2010

(Source : INSEE, 2018)

Après l'échec du premier plan expérimental (2009-2013) de lutte contre la MA porté par le GDS et les services de l'Etat en Région, une situation de "vivre avec" la maladie s'est installée en Corse. Pourtant, des chercheurs de l'INRA proposent de co-construire avec l'ensemble des acteurs locaux en charge du sanitaire et des éleveurs, un nouveau plan en se basant sur une démarche participative inédite (Charrier et al., 2020). La démarche consistait à mobiliser l'ensemble des acteurs et à les faire interagir dans des ateliers participatifs et des "groupes de discussion" (Krueger et Casey, 2000). Ces ateliers ont permis de déconstruire le "problème Aujeszky" en Corse, mettant notamment en évidence que le principal obstacle à surmonter n'était pas lié au système d'élevage extensif, mais plutôt à la complexité du protocole à suivre dans le précédent plan pour collecter les données zootechniques, telles que les analyses sérologiques et les pesées des porcelets, une exigence peu adaptée à des systèmes d'élevage extensif où les animaux ne sont pas toujours regroupés sur l'exploitation.

Le plus souvent, les éleveurs ignoraient si la maladie était présente dans leur élevage en amont du plan, car aucune sérologie n'était effectuée, et ils ne considéraient pas la MA comme une préoccupation majeure, ou ne la liaient pas aux problèmes rencontrés sur l'élevage. L'objectif était donc de créer de nouveaux repères communs afin de construire une nouvelle gestion, en partageant la responsabilité de la santé des élevages entre les éleveurs, les vétérinaires, les techniciens et les institutions locales.

Un nouveau plan émerge alors. Il opère un double changement de stratégie : adopter une approche de pilotage local du dispositif de gestion entre tous les acteurs locaux et vacciner à l'échelle de micro-régions. En effet, le pari est fait que repenser le problème à l'échelle de la micro-région permet de générer des formes d'engagement des acteurs locaux, en particulier des éleveurs, impulsées par d'autres acteurs locaux, les leaders et les têtes de réseau qui jouent un rôle d'incitation et d'enrôlement d'autres participants (Charrier et al., 2020). Afin d'encourager l'engagement des éleveurs et la communication entre les différents acteurs, des comités de pilotage locaux doivent se tenir dans les différentes micro-régions. Un comité de pilotage local rassemblant les différents intervenants (éleveurs locaux, vétérinaires, experts GDS doit se mettre en place dans chaque micro-région, et un comité de pilotage régional regroupant l'ensemble des intervenants impliqués dans le plan (représentants des éleveurs, GDS, INRAE, SRAL, DDETSPP, représentants de l'OFB, fédération de chasse, GTV) doit piloter le plan dans son ensemble, favoriser la participation, la concertation et la prise de décision entre tous ces acteurs (figure 2).

Figure 2 : Gouvernance du Plan Aujeszky

Le Plan doit d'abord être expérimenté dans deux micro-régions pilotes, le Boziu et la Gravona. La vallée de la Gravona compte environ 41 éleveurs, soit environ 3800 porcs charcutiers et 500 reproducteurs, dont 32 se déclarent favorables à la démarche. La majorité des élevages de la zone est suivie par seulement deux vétérinaires. Dans le Boziu, où l'on compte

33 éleveurs, 17 se sont déclarés prêts à participer à la démarche. La micro-région compte en moyenne environ 3200 porcs charcutiers et 400 reproducteurs. Les vétérinaires sanitaires des éleveurs sont plus variés que dans la Gravona. Celle-ci compte également plus d'élevages et de voies de communication, profitant de la proximité de l'aire d'attraction d'Ajaccio, qui peut représenter un débouché commercial.

Ces deux micro-régions ont été choisies pour leurs contrastes. Dans la Gravona, les éleveurs qui appartiennent à une seule vallée se connaissent mieux et se croisent plus souvent. Les experts de l'élevage corse (techniciens du GDS, INRAe, GTV) estiment également que les éleveurs de la Gravona maîtrisent mieux leurs systèmes d'élevage, et sont pour la plupart déclarés. En revanche, dans le Boziu, les communications sont plus complexes en raison du relief, de la diversité des vallées qui composent la micro-région et des distances entre villages. Les systèmes d'élevage sont très extensifs et la maîtrise technique limitée (gestion de la reproduction aléatoire, naissance sur le parcours, etc.). Les élevages non-déclarés sont aussi plus nombreux. L'hypothèse qui sous-tend ce choix est que les éleveurs plus professionnalisés et mieux structurés de la Gravona seront plus enclins à participer que ceux du Boziu dont une partie assez importante travaille dans l'informalité et conserve encore des "normes pratiques" (Olivier de Sardan, 2021). Toutefois, les éleveurs de ces deux zones semblaient assez impliqués lors des ateliers participatifs préparatifs au Plan.

1.2. Analyser la mise en œuvre d'une action collective territorialisée : matériel et méthode

Cet article propose une analyse de la mise en œuvre du plan expérimental contre la MA dans les deux micro-régions pilotes en tant que processus de territorialisation de l'action publique. Nous envisageons celles-ci comme un moyen de rapprocher l'échelle des solutions de celle des problèmes et de répondre aux enjeux d'un territoire, en appuyant notamment l'action publique sur les acteurs locaux et une gouvernance qui les inclut. Dans le cas du plan contre la MA, la territorialisation de l'action publique prend la forme d'une institutionnalisation de l'action collective (Lascoumes et Le Galès, 2010 ; Le Galès, 2019). Elle désigne une forme de coordination entre Etat et gouvernements infranationaux (Duran et Thoenig, 1996) qui n'est pas seulement une reconnaissance de l'existence d'échelon infranationaux mais également une reconnaissance de ces territoires comme des « acteurs » capables de construire l'action publique, en renforçant leurs capacités et en leur redistribuant certaines compétences. C'est dans les relations entre acteurs locaux mais aussi entre acteurs locaux et acteurs nationaux que nous avons cherché à identifier les changements dans la gouvernance de la gestion sanitaire et à mieux caractériser la possibilité d'une territorialisation de l'action publique dans le champ de la gestion de la santé animale. Nous avons pour cela cherché à repérer les marqueurs de coordinations entre acteurs, à travers des situations soit de blocage ou au contraire d'avancées et de succès dans la mise en œuvre du Plan.

Pour cela, nous avons mis en place un dispositif de recherche qui associe enquête qualitative et observation. Nous avons d'abord procédé à une revue de la littérature grise concernant le secteur porcin corse ainsi que sur les tentatives d'éradication de la MA. Nous avons ensuite consulté les comptes rendus de tous les Copils locaux et régionaux qui se sont déroulés entre 2020 et 2022 réunissant tous les acteurs de la gouvernance du Plan, ainsi que mené des entretiens semi-directifs auprès des différents acteurs partie-prenante en Corse pendant et après les deux premières campagnes de vaccination qui se sont déroulées en 2022. Au total, nous avons réalisé quarante entretiens semi-directifs. Nous avons notamment interrogé des éleveurs des deux micro-régions concernées par le Plan, qu'ils aient ou non choisi de vacciner leurs animaux, des agents des organismes en charge de la gestion sanitaire, des vétérinaires, des

agents d'INRAe, ainsi que des représentants des services de l'Etat au niveau régional et national. Des grilles d'entretiens ont été élaborées pour chacune des catégories d'acteurs rencontrées. Chaque entretien a fait l'objet d'une transcription intégrale, et a été analysé à travers une grille d'analyse qui visait à :

- Comprendre les raisons de la participation ou de la non-participation des éleveurs et des vétérinaires au plan.
- Décrire la mise en œuvre concrète de la vaccination dans les élevages.
- Identifier les obstacles et les leviers à sa mise en œuvre.
- Identifier les changements induits entre les acteurs et niveaux d'échelle de gouvernance du sanitaire.

2. L'ambivalence de la proximité sociale et géographique : des verrous individuels chez les éleveurs mais une dynamique de coordination des acteurs à l'échelle locale

Cette seconde partie s'attache à présenter les résultats relatifs au niveau de l'engagement et de la participation des éleveurs dans le plan Aujeszky ainsi qu'à la dynamique de coordination des différents acteurs à l'échelle locale.

2.1. Les ressorts individuels de l'engagement ou du refus de vacciner ses animaux.

L'hypothèse formulée par les concepteurs du Plan qui voulait que les contrastes entre les deux micro-régions aient un effet sur la dynamique d'engagement des éleveurs dans le Plan de vaccination s'est, sans trop de surprises, vérifiée.

Dans la Gravona, plus de 90% des élevages déclarés ont participé aux campagnes de vaccination. Ce succès est attribué par les acteurs locaux à une prise de conscience accrue des éleveurs quant aux enjeux de santé de leurs animaux. En revanche, le maillage vaccinal est moins dense dans la micro-région du Boziu où seulement 50% des éleveurs déclarés ont vacciné leurs animaux. Ce résultat reste tout de même satisfaisant au regard de la faible professionnalisation et structuration[2] des élevages. Dans cette micro-région, les cheptels sont plus réduits, sont plus dispersés et l'élevage est souvent considéré comme activité secondaire pour les éleveurs en complément d'une autre activité professionnelle. Ainsi, un des éléments clés de la vaccination ou de la non-vaccination est le niveau de structuration des élevages et les pratiques qui y sont liées. Cette faible structuration qui apparaît comme un verrou à la vaccination peut être considérée comme un des facteurs de mise en échec du plan, mais ce n'est pas le seul. L'enquête auprès des éleveurs a permis de mettre au jour, pour les deux micro-régions, des ressorts et des motifs plus spécifiques de participation ou de refus de la vaccination.

En premier lieu, le niveau d'engagement des éleveurs dépend des représentations qu'ils se font de la maladie. Des éleveurs étaient déjà convaincus de l'impact de la maladie sur leur élevage et des avantages de la vaccination après avoir participé à un premier Plan expérimental

[2] Il faut comprendre l'idée de structuration dans une double acception. D'une part une faible organisation des éleveurs et participation à l'action publique et collective. D'autre part, un faible niveau d'infrastructures et d'investissement sur l'exploitation, ce qui renvoie à une faible maîtrise technique du système d'élevage ou le parcours-libre et l'autonomie de l'animal sont au cœur du système.

(2009-2013) qui avait échoué, et qui ont immédiatement souhaité s'engager dans ce second Plan. Ils reconnaissent que la vaccination permet de meilleures performances zootechniques, avec notamment des animaux en meilleure santé qui prennent davantage de poids et une augmentation du nombre de porcelets par portée.

En revanche, parmi les éleveurs qui ont refusé de participer, un certain nombre n'accorde pas d'importance à la maladie, en partie du fait de l'invisibilité des symptômes. Ils ne corrèlent donc pas les faibles performances zootechniques de l'élevage (portées réduites, faible croissance, mortalités, etc.) avec la présence de la maladie. En effet, les éleveurs évaluent l'état de santé de leurs animaux par la seule observation de leur aspect et de leur comportement. Par conséquent, un porc qui ne présente pas de signes physiques de la maladie est considéré comme étant en bonne santé. Ce qui les amène donc souvent à juger la vaccination inutile. Ils expliquent la faible productivité de leurs élevages par d'autres facteurs (race Nustrale, conditions de l'élevage extensif, etc.). Ils acceptent aussi un certain seuil de pertes, qu'ils jugent inhérent à leurs pratiques, lié à l'usage du parcours (mortalités au moment des mises-bas en raison des conditions de vie plus difficiles des animaux mais aussi de la prédation animale). Ils se sont adaptés, en connaissance de cause ou non, à la présence de la maladie : afin de pallier le faible nombre de porcelets par portées, ils ont tendance à élever davantage de truies. D'autres pathologies sont également mentionnées par les éleveurs pour justifier, entre autres, les avortements plus fréquents. Ainsi, la maladie d'Aujeszky est devenue une partie intégrante de l'élevage porcin, elle fait davantage figure d'élément de contexte que de menace sanitaire à combattre pour de nombreux éleveurs.

Par ailleurs, les éleveurs ne discutent pas spontanément des problèmes sanitaires qu'ils rencontrent sur leur élevage, que ce soit avec un vétérinaire ou même avec un voisin, d'autant plus si les relations qu'ils entretiennent ne sont pas bonnes. Aussi, une partie des éleveurs ne font pas de recherche épidémiologique sur leurs animaux, même en cas de suspicion d'une situation sanitaire anormale. D'ailleurs, le faible investissement global des éleveurs pour les questions sanitaires s'est vu refléter dans le manque de confiance de certains éleveurs vis-à-vis du vaccin qui explique leur non engagement dans le plan. Ils considéraient que le vaccin détériorerait l'état de santé de leurs cheptels. Des rumeurs concernant des avortements liés à l'injection du vaccin ont joué contre la participation individuelle des éleveurs. Les vétérinaires ont tendance à justifier cette attitude à l'égard du vaccin par le manque de compétences techniques des éleveurs et le manque de contraintes sanitaires en Corse en matière d'élevage porcin qui éloigne les éleveurs de ces préoccupations.

La diffusion de rumeurs sur des effets secondaires du vaccin illustre les effets contre-productifs et inattendus de la proximité sociale et spatiale des éleveurs qui était pourtant considéré comme un levier de ce nouveau plan. Une des spécificités et originalités de ce nouveau Plan est en effet de s'appuyer sur une échelle micro-régionale de mise en œuvre en postulant que la proximité entre éleveurs favoriserait leur participation et des dynamiques collectives. Pourtant, les entretiens ont révélé de nombreuses situations de concurrence et des inimitiés entre éleveurs d'une même vallée et entre voisins directs, au sujet des questions foncières ou de production charcutière. Ces deux sujets sous-tendent des enjeux économiques qui exacerbent des "jalousies" entre voisins (Bréant, 2022).

> "*Je vois dans toutes les déclarations PAC que je fais que les gens se collent autour, que les gens grappillent chaque petit morceau de terrain. C'est un peu comme des termites. Ils vont se mettre partout où il y a une faille. Et ça, ça crée des jalousies. Ça crée des histoires entre éleveurs de « j'étais là avant toi, je l'ai*

déclaré avant et ça fait doublon (...). » Et à un moment il n'y a plus beaucoup de parcelles disponibles et les éleveurs commencent à se regarder un peu de travers." (Éleveur Boziu)

"*C'est le premier réflexe, la jalousie. Alors qu'on n'a pas forcément à être jaloux de l'autre, puisqu'on vend. On le vit d'autant plus mal cette jalousie, qu'en race corse, en extensif, en montagne, et en plus en transformant, tu cumules tous les handicaps possibles et imaginables.* (Éleveur Boziu)

L'individualisme marqué des éleveurs n'a pas pu être complètement dépassé par la mise en œuvre du plan Aujeszky qui repose sur une démarche collective.

2.2. Les dynamiques collectives portées par le plan Aujeszky

Au-delà de ces blocages individuels propres aux éleveurs, l'analyse de vaccination contre la maladie d'Aujeszky a également mis en lumière l'émergence de nouvelles relations entre acteurs et laisse entrevoir de nouvelles dynamiques de coopération et de coordination entre organisations. Le GDS a pour mission de coordonner et d'animer le plan Aujeszky. Dans le champ de la santé des animaux, les éleveurs porcins ont tendance à faire davantage confiance au GDS et leurs techniciens qu'aux vétérinaires.

"*Oui j'ai un vétérinaire, mais il n'y comprend rien aux cochons. Sur les cochons, ils ne sont pas bons.*" (Eleveur Boziu)

Les éleveurs dans cette situation considèrent que les techniciens du GDS ont une meilleure connaissance pratique du terrain. Par conséquent, ils jouent un rôle clé dans l'adhésion des éleveurs au plan et dans le suivi de celui-ci. Ils assurent un appui logistique et opérationnel considéré comme indispensable par les vétérinaires, mais également par les éleveurs pour la mise en place de la vaccination dans des élevages très extensifs et qui rendent la vaccination complexe. Les techniciens du GDS prennent contact avec les éleveurs, organisent les tournées de vaccination et assistent les vétérinaires lors de l'acte de vaccination dans les élevages, en assurant en particulier la contention des animaux. Leur présence et leur engagement dans le Plan rassurent et mobilisent les éleveurs. Ils apparaissent alors comme des médiateurs (Nay et Smith, 2002) entre des acteurs et des organisations (éleveurs-vétérinaires-GDS) réunis par un champ d'action publique (la santé animale) mais parfois en tension ou en concurrence. Le pilotage du projet par le GDS et la présence des techniciens en appui des vétérinaires favorisent l'arrivée des vétérinaires chez certains éleveurs qui ont souvent tendance à tenir ces derniers à distance de leurs exploitations. C'est notamment le cas du Boziu où les éleveurs ne reconnaissent pas toujours les compétences et la crédibilité des vétérinaires, à qui ils reprochent de manquer de spécialisation et de connaissances dans le domaine porcin. Alors que dans la Gravona, les deux vétérinaires qui y travaillent sont unanimement reconnus pour leur expertise en matière de santé porcine et pour la qualité de leur relation avec les éleveurs.

Cette synergie entre les deux organisations a prouvé son efficacité dans la mise en œuvre de la vaccination des animaux. Les tensions qui pouvaient parcourir les relations entre vétérinaires et techniciens du GDS dans les plans antérieurs ou d'autres situations ont pu être désamorcées grâce aux échanges au sein des Copils régionaux. Le GTV a notamment exposé son attachement au monopole de l'acte de vaccination par les vétérinaires mais sollicitant les techniciens comme appui technique dans l'organisation des tournées de vaccination et le travail de contention des animaux. Aussi, même si des techniciens pouvaient participer au travail de vaccination lorsque

les vétérinaires qui le souhaitaient les sollicitent dans ce sens, une clarification et une segmentation des rôles au préalable a permis une relation de travail plus sereine et d'évacuer de possibles conflits ou tensions.

D'autres formes de coordination moins ponctuelles se construisent sur la base de la participation de tous ces acteurs au Plan Aujeszky. D'abord, des habitudes de travail entre les représentants de l'ensemble des organisations partie-prenantes. Sur d'autres thématiques sanitaires, ces acteurs vont se contacter et travailler ensemble: tous ces acteurs sont notamment à l'origine d'un Plan Sanitaire porcin régional visant à gérer un ensemble de dangers sanitaires (comme la Peste Porcine Africaine) (Gisclard et al., 2021) ou encore la gestion de la tuberculose bovine. Ces coordinations favorisent la mise en commun d'informations, de connaissances et de compétences mises au service de la gestion sanitaire. Ensuite, à partir de leur investissement dans le Plan Aujeszky certains éleveurs accordent davantage d'importance à la gestion sanitaire de leur élevage et développement des interrogations sur les moyens de gérer des baisses de prolificité des truies provoquées par d'autres maladies comme la parvovirose, etc.

> "*Si on peut améliorer les conditions pour les éleveurs, parce qu'Aujeszky c'est des portées réduites ou avortées, ce qui veut dire que c'est du travail en plus, car plus de truies et de porcelets à élever.* " (Éleveur Boziu).

L'étude des aspects opérationnels du plan Aujeszky a permis d'identifier les facteurs qui freinent l'implication des éleveurs dans le Plan, mais aussi les leviers qui ont fonctionné dans sa mise en œuvre. Malgré les proximités entre les éleveurs et les élevages qui devaient favoriser une dynamique d'engagement collectif, les prises de décisions restent majoritairement individuelles à propos d'enjeux sanitaires. Le Plan Aujeszky présente tout de même l'intérêt majeur de créer une coordination entre les différents acteurs, mais aussi entre différentes échelles de l'action publique.

3. Un blocage national pour importer du vaccin: le retour de la distance institutionnelle.

3.1. Chronique d'une situation de blocage avec l'échelon national

Un des éléments discutés en Copil régional et requérant la coordination des acteurs non seulement au niveau local et au niveau national, concerne l'approvisionnement des acteurs du plan en vaccin pour une maladie dont le territoire national est déclaré indemne.

Aucun laboratoire ne fabriquant le vaccin en France et le pays étant officiellement indemne de la maladie d'Aujeszky, l'approvisionnement en vaccins doit obligatoirement passer par une autorisation d'importation délivrée par les autorités sanitaires nationales. Cette demande d'autorisation temporaire d'utilisation (ATU) auprès du Bureau de la Santé relève de la DGAL[3]. Avant la mise en place du plan expérimental, seuls quelques éleveurs vaccinaient leurs animaux ce qui impliquait que leur vétérinaire fasse une demande individuelle d'ATU avant d'acheter le vaccin en Sardaigne. Dans le cadre du Plan expérimental Aujeszky il était envisagé que le Comité de pilotage soumette une demande d'importation collective pour l'ensemble des

[3] Direction Générale de l'Alimentation

éleveurs de deux micro-régions. Cependant, avant le lancement des campagnes de vaccination, l'autorisation collective a été refusée par la DGAL. Le Copil envisage alors plusieurs solutions. D'abord le GTV propose de passer par une centrale d'achat, et le SRAL de Corse, émanation de l'Etat en région et co-financeur du plan expérimental, rédige un courrier pour expliquer la stratégie collective sur laquelle est fondé le plan et l'importance de cette autorisation pour son succès. Dans les deux cas, la réponse reste négative. Elle conditionne l'autorisation collective à la mise en conformité des élevages avec les normes de biosécurité (incluant notamment la pose de doubles clôtures), exigée à l'échelle nationale pour lutter contre la Peste porcine africaine, et qu'elle juge insuffisante en Corse.

Devant ce nouveau refus, la solution des demandes individuelles sont soumises : chaque vétérinaire engagé dans le Plan formule une demande d'ATU pour chaque éleveur participant, et sont obtenues. Cela représente environ une centaine de demandes d'ATU pour les deux micro-régions. Cette démarche, considérée par les vétérinaires comme complexe et trop lourde sur le plan administratif, nécessite plusieurs étapes (figure 3).

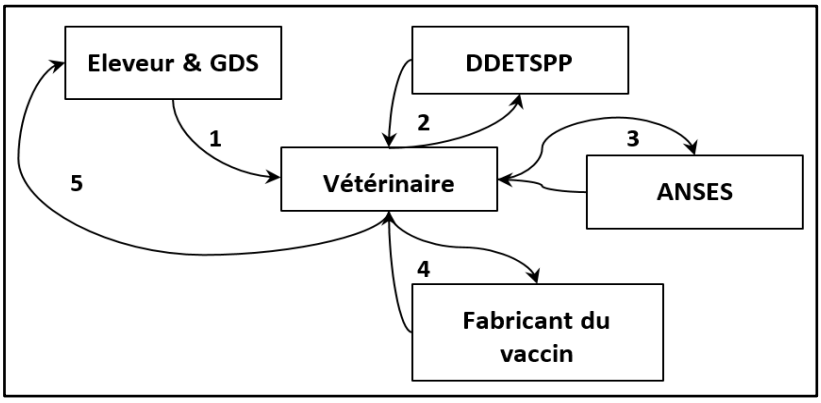

Figure 3 : Procédure de demande d'importation individuelle du vaccin contre la maladie d'Aujeszky. (Bréant, 2022)

Tout d'abord, l'éleveur et le GDS recensent les animaux à vacciner sur deux campagnes de vaccination étalées sur une année (la première à l'automne et la seconde au printemps), puis transmettent les chiffres au vétérinaire (1). Le GTV assiste ensuite chaque vétérinaire pour la rédaction de l'ATU auprès de la Direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP), en charge de la validation des demandes (2). Une fois qu'un avis favorable est obtenu, le vétérinaire doit l'envoyer à l'ANSES pour une seconde approbation au niveau national (3). Après l'approbation des deux demandes au niveau départemental et national, le vétérinaire peut enfin envoyer sa demande d'importation au fabricant du vaccin en Sardaigne (4). Dès réception du vaccin, celui-ci est réparti entre chaque vétérinaire et les campagnes de vaccination peuvent débuter (5). Ce circuit prend environ un mois. Les vétérinaires doivent souvent avancer les frais pour l'achat des vaccins et leur importation, ainsi que prendre en charge leur stockage avant les campagnes de vaccination. Par l'intermédiaire du GTV ils ont exprimé leur intention de ne pas participer aux prochaines campagnes de vaccination si aucune solution n'était trouvée pour obtenir une demande d'importation collective et éviter la lourdeur administrative de la demande individuelle. Une

décision qui mettrait en péril la pérennité du Plan puisque les vétérinaires sont les seuls habilités à réaliser la vaccination des animaux.

3.2. L'ambivalence de la position de l'Etat

La position de l'Etat, via la DGAL, est paradoxale : il finance le projet (à travers le SRAL, partie-prenante) mais ne participe ni à la gouvernance ni à la mise à la mise en œuvre du plan Aujeszky (si ce n'est indirectement par les services de l'Etat en régional), bien qu'il soit responsable de cette maladie[4]. Il entrave la mise en œuvre du projet en refusant les importations collectives de vaccin. L'Etat se montre ainsi dans sa pluralité et son ambivalence. Deux niveaux se distinguent nettement : le niveau des institutions nationales qui ne prend pas en compte les spécificités du seul territoire déclaré non indemne et ayant un statut distinct du reste de la France continentale ; et le niveau des organismes institutions régionales (SRAL et DDETSPP), qui soutiennent le Plan et, par conséquent, la demande d'importation collective du vaccin. Bien que l'Etat ait abandonné la lutte en Corse et que d'autres acteurs locaux aient pris le relais, l'action à l'échelle régionale dépend toujours de l'aval de l'échelon national.

A l'heure de la Nouvelle Gouvernance du Sanitaire, qui voulait rendre l'action publique plus efficace en impliquant davantage les acteurs locaux (Guériaux et al., 2012) et en particuliers les éleveurs dans des instances de consultations et de décisions intermédiaires (comme les Conseils Régionaux d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale et Végétale) ce blocage national a de quoi étonner. Il met en péril un plan d'action territorialisée qui cherche à répondre aux configurations sociales et territoriales corses. En outre, la DGAL conditionne son autorisation à la mise en adéquation avec des normes de protection sanitaire contre une maladie qui est absente du territoire national et qui se trouve depuis 40 ans en Sardaigne, c'est à dire à proximité immédiate de la Corse, sans qu'aucune contrainte n'ai été imposées jusque-là aux éleveurs. La DGAL bloque la dynamique d'éradication d'une maladie présente pour défendre les élevages d'une maladie absente.

Ce verrouillage illustre la façon dont le risque s'est érigé comme paradigme de gestion sanitaire (Charrier et Barbier, 2022). Cependant, cette approche axée sur le risque conduit souvent à des pratiques de gestion uniformisées, des mesures de biosécurité standardisées et par conséquent peu adaptées aux contextes locaux (Enticott, 2012). Le plan Aujeszky est bien fondé sur la coordination des différents acteurs, mais celle-ci n'a été pensée qu'au niveau local. Le lien avec le niveau national n'a pas été pensé dans la gouvernance du plan. Ceci crée maintenant une nouvelle situation de blocage. En cherchant à résoudre les problèmes organisationnels qui avait été identifiés localement et face à l'abandon de l'Etat, les acteurs locaux n'avaient pas anticipé de possibles blocages avec l'échelon décisionnel national et les problèmes que pouvaient engendrer de les mettre face au caractère innovant d'un plan sanitaire régionalisé. La gouvernance locale et horizontale semble donc bien fonctionner, mais un blocage est toujours présent sur l'axe vertical et descendant de la gouvernance sanitaire nationale.

[4] Jusqu'en 2020 la MA était une maladie classée en Catégorie 1 relevant de la responsabilité d'éradication de l'Etat. Elle est maintenant classée comme maladie à obligation de déclaration, de surveillance, de prévention et de certification, mais l'éradication est facultative.

Conclusion

La mise en œuvre d'un nouveau plan expérimental contre la MA vise à résoudre des problèmes organisationnels au sein du secteur de l'élevage porcin corse et à mobiliser les éleveurs afin d'éradiquer la maladie. Au terme de l'analyse de la mise en œuvre dans deux micro-régions pilotes, nous montrons que son approche collective et micro-régionale a permis de surmonter les obstacles d'ordre organisationnels. Les acteurs locaux ont collaboré, notamment le GDS et le GTV pour organiser les tournées de vaccination, encourager la participation des vétérinaires au projet, ainsi que pour l'appui logistique et relationnel lors de la vaccination dans les élevages. Même si la vaccination reste incomplète car tous les élevages n'y ont pas participé, il est tout de même possible de considérer le plan comme un succès dans la région de Gravona et comme un demi-succès dans celle de Boziu. En revanche, il est apparu que la résolution des difficultés organisationnelles dépend également des caractéristiques propres à chaque micro-région, telles que le maillage vétérinaire et les systèmes d'élevage. La Gravona, où la vaccination a été la plus dense, possède davantage d'élevages caractérisés par une maîtrise de la reproduction et des interactions avec la faune sauvage. Dans le Boziu, les élevages favorisent le libre-parcours total, moins structuré et plus perméable. Dans ce sens, la structuration et la professionnalisation des élevages semblent un enjeu pour une meilleure gestion sanitaire. La nécessaire structuration des élevages a été pointée à la fois par les éleveurs eux-mêmes, mais aussi par les vétérinaires et les techniciens du GDS, pour qui la possibilité de regrouper les animaux est une condition de base au succès de la vaccination. En conséquence, les éleveurs doivent maintenant assurer la contention des animaux le jour de la vaccination pour pouvoir adhérer au plan. Cette mesure vise à faciliter le travail des techniciens et des vétérinaires, mais aussi à témoigner de l'engagement de l'éleveur. Ainsi, cette dynamique collective dans le cadre de la lutte contre la MA représente une opportunité pour initier un projet plus global d'organisation et de structuration de l'élevage porcin corse, qui peut, à son tour, être un levier pour une meilleure gestion sanitaire des élevages.

Au terme de l'analyse de la mise en œuvre du Plan expérimental d'éradication de la MA en Corse, nous avons mis au jour des freins qui persistent, tant au niveau de la motivation des éleveurs à participer au Plan, qu'au niveau collectif, dans la relation entre les organisations et les échelles d'action publique. Ces freins doivent maintenant être levés pour engager de nouvelles micro-régions dans le Plan et avancer vers une éradication de la maladie sur tout le territoire. Si des leviers semblent actionnables du côté individuels, par une amplification de la concertation au sein des copils locaux ou bien par le biais de l'augmentation des prix de l'aliment importé du continent qui pourrait largement inciter les éleveurs à améliorer la productivité de leur élevage à laquelle nuit la MA ; il semble plus difficile de lever des verrous bureaucratiques sur lesquels la Nouvelle Gouvernance du Sanitaire ne semble pas avoir au de prise malgré le nouveau cadre qu'elle propose.

Bibliographie

Bréant, M., (2022), *Une expérimentation de territorialisation de la santé animale à l'échelle locale. Le plan de lutte contre la maladie d'Aujeszky en Corse*. Mémoire de master, AgroParisTech, INRAe.

Casabianca, F. (2016). L'élevage pastoral en Corse: Les enseignements à tirer d'une trajectoire d'évolution. *Pour*, 231, 179-185.

Charbonneau M., et Poinsot Y., (2018) « Pour territorialiser les politiques publiques de l'eau potable : Prendre en compte le concernement territorial des acteurs et les configurations spatiales des dispositifs de gestion », *Cybergeo: European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 874.

Charrier F., Hannachi M., Barbier M., (2020), « Rendre l'ingérable gérable par la transformation collective de la situation de gestion. Étude du cas de la gestion d'une maladie animale en Corse », *Gérer et comprendre*, n° 139, p. 33-45. DOI : 10.3917/geco1.139.0033

Charrier F. et Barbier M., (2022), Le socio-pathosystème : une notion pour comprendre et construire l'action de gestion de la santé animale. Nat. Sci. Soc., 29 4, pp. 396-409. DOI: https://doi.org/10.1051/nss/2022009

Enticott, G. (2012), The local universality of veterinary expertise and the geography of animal disease. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37: 75-88.

Guériaux D., Soubeyran E., Francart J., & Canivet N. (2012), « La nouvelle gouvernance sanitaire française se met en place », *Bulletin Épidémiologique Santé Animale-Alimentation*, 55, pp. 30-31.

Krueger, R., Casey MA., (2000), *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*, SAGE, Apr 26, 2000 - Social Science

Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2010). Instrument. Dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques: 3e édition actualisée et augmentée* (pp. 325-335). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2010.01.0325

Le Galès, P. (2019). Gouvernance. Dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques: 5e édition entièrement revue et corrigée* (pp. 297-305). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0297

Nay O., et Smith A., (2002) Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions. Publié dans Nay O., et Smith A., dir., *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, pp. 47-86

Olivier de Sardan, J. (2021). 3. Un concept exploratoire : les normes pratiques. Dans : J. Olivier de Sardan, *La revanche des contextes: Des mésaventures en ingénierie sociale en Afrique et au-delà* (pp. 109-162). Paris: Karthala.

Rey-Valette H., Mathé S., (2012), L'évaluation de la gouvernance territoriale : enjeux et propositions méthodologiques. *Revue d'Économie Rurale et Urbaine* 5, 783-804.

Thoenig, J. & Duran, P. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. Revue française de science politique, 46, 580-623. https://www.cairn.info/revue--1996-4-page-580.htm.