

# 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

Par François CHARRIER

INRAE, UR LRDE, Corte, France

Mourad HANNACHI

INRAE, UMR SADAPT, Paris, France

et Marc BARBIER

INRAE, UMR LISIS, Marne la Vallée, France

Les crises sanitaires animales (grippe aviaire, vache folle...) mettent régulièrement à l'épreuve les dispositifs de gestion régaliens des maladies animales à fort potentiel épidémique. Si de nombreuses études ont analysé les décalages entre l'effectivité supposée de ces dispositifs et les réalités des territoires dans lesquels ils se déploient, peu de travaux concernent précisément la construction de stratégies collectives impliquant une large diversité d'acteurs (éleveurs, chasseurs, vétérinaires libéraux, administrations...), aux intérêts souvent antagonistes. Pour étayer la réflexion des acteurs sur ces décalages à partir d'une recherche embarquée, cet article présente une étude de cas concernant la gestion, en Corse, de la maladie de la rage porcine (ou maladie d'Aujeszky), qui tient en échec les acteurs du sanitaire, du fait d'un agencement complexe de causes biologiques, socio-économiques et organisationnelles. Partant, l'article propose de tirer les leçons de la mise en œuvre d'une démarche participative, pilotée par des chercheurs, pour construire un nouveau dispositif de gestion visant à traiter la complexité de cette association de causes. L'étude décrit l'émergence d'une forme de *middle management* de proximité, et en donne les caractéristiques d'intermédiation. Dans un contexte de transition dans la gouvernance du sanitaire, l'étude éclaire des pistes de construction locales et multi-acteurs de l'action publique.

## Introduction

Depuis plusieurs décennies, l'émergence, la réémergence, mais également la persistance de maladies animales particulièrement sévères et à fort potentiel épidémique, font irruption dans l'univers plus ou moins rationalisé de la production animale et des filières alimentaires, sous forme de crises sanitaires (la « vache folle », grippe aviaire, fièvre catarrhale ovine...). Depuis les années 1990, ces crises mettent régulièrement en échec les dispositifs de gestion des maladies animales, conçus et mis en œuvre par l'Etat. L'idée d'un Etat pris en défaut du fait d'un déficit de capacité de contrôle ou d'un cadrage inapproprié se croise avec l'instabilité radicale des pathogènes et de leur circulation, mise en évidence par les scientifiques. A cela s'ajoute la difficulté que représentent la réception et la mise en œuvre de mesures sanitaires au niveau des acteurs des systèmes d'élevage, des filières mais aussi des gestionnaires des espaces de

nature où les pathogènes sont libres de circuler. Peu connues du grand public et parfois des chercheurs en gestion, en France, la crise de la « vache folle » puis celle de la fièvre catarrhale ovine (en 2006)<sup>(1)</sup>, ont été les déclencheurs successifs de réflexions de fond sur l'organisation du système sanitaire français, basée sur ce qui est communément appelé le « trépied sanitaire » (Cassagne, 2004)<sup>(2)</sup>. En 2010, les Etats Généraux du Sanitaire aboutissent ainsi à la construction de la Nouvelle Gouvernance du Sanitaire, qui marque le passage d'une gestion « centralisée », « verticale et

<sup>(1)</sup> Nous pouvons également citer les épisodes récents de grippe aviaire dans le Sud-Ouest (2015 et 2016), ou encore, l'approche de la peste porcine africaine introduite en Belgique en 2018.

<sup>(2)</sup> Référence au trio d'acteurs-clés Administration – Vétérinaires – Eleveurs, autour duquel est organisée la politique sanitaire française.

hiérarchique » vers des modes de gestion plus adaptés aux spécificités des territoires et impliquant davantage les acteurs locaux (Gueriaux, 2012). Sa mise en œuvre fait alors émerger des enjeux de gestion publique sur la création de dispositifs territoriaux qui impliquent des acteurs locaux très divers. Les parties prenantes sont ainsi confrontées aux enjeux de conception de ces nouveaux dispositifs de gestion et d'étayage des rôles et fonctions de chacun, renversement assez silencieux par rapport à une approche colbertiste de la santé animale et de la gestion des risques sanitaires que les crises sanitaires auraient tendance à renforcer. A l'instar des recherches sur les stratégies de gestion environnementale, où l'Etat doit construire, avec une multiplicité d'acteurs aux objectifs souvent contradictoires, un cadre commun pour la gestion d'un « objet écologique » dont les attributs/propriétés sont faiblement définis au départ (Mermet *et al.*, 2006), nous proposons dans cet article l'étude de la co-construction d'un dispositif de lutte contre la maladie d'Aujeszky, présente depuis les années 1970 dans les élevages porcins corses, et décrétée comme « ingérable » par les autorités sanitaires suite aux échecs successifs de différentes stratégies de lutte (AFSSA, 2009). Notre travail visait, à travers une série d'ateliers participatifs, à formuler de manière partagée les raisons des échecs des stratégies précédentes, et à explorer les conditions de mise en place d'un nouveau dispositif de lutte qui intègre la complexité de la coalition des causes biologiques, socio-économiques et organisationnelles du problème sanitaire. En mobilisant un cadre théorique issu de la littérature sur les situations de gestion (GIRIN, 1990) et de la théorie de la traduction (Callon, 1986) pour analyser les processus d'émergence de cadrages communs et d'objets à gérer collectivement (section 1), nous proposons dans cet article une analyse rétrospective de cette démarche qui combinait des formes d'ingénierie de recherche en gestion (Chanal *et al.*, 1997) et de recherche-intervention (David, 2002) (section 2). Nos résultats (section 3) décrivent l'émergence d'une forme de *middle management*, construite par des acteurs qui s'engagent progressivement, à mesure que les problématiques et les actions de gestion se réinventent par rapport à des échelles d'action de proximité, et non par rapport à des échelles de résultats épidémiologiques (territoire de la maladie) ou à des échelles administratives (propos aux acteurs de l'Etat). Enfin, nous discutons de l'importance de l'intégration de la dimension territoriale de la gestion, notamment dans la mise en œuvre de la Nouvelle Gouvernance du Sanitaire (section 4).

## Processus de réinvention de la situation de gestion et construction de dispositifs de gestion

La notion de situation de gestion offre un cadre intégrateur pertinent pour analyser l'évolution des différents éléments qui composent la situation à gérer, mais pour comprendre ce processus de réinvention du gérable, et surtout, pour le connecter à l'émergence d'un collectif d'acteurs, nous avons besoin de mobiliser certains éléments de la théorie de la traduction.

## Situation de gestion : étudier un objet dynamique aux prises avec les dispositifs

Le point de vue proposé par Girin (1990) à travers sa conception de la « situation de gestion », est particulièrement pertinent pour étudier un phénomène de gestion dont les lignes de cadrage bougent fortement, dans le contexte d'une organisation en transition, comme c'est le cas dans la gestion de la santé des animaux d'élevage. Une situation de gestion se présente lorsque « des participants sont réunis et doivent accomplir, dans un temps déterminé, une action collective conduisant à un résultat soumis à un jugement externe » (Girin, 1990, p. 2). Cette définition, qui comprend une extension spatiale, une extension de temps, des participants (et leurs cadres d'interprétation du monde, leurs outils...), offre un cadre intégrateur pour aborder un ensemble de problématiques telles que la construction de la décision et l'émergence de la coopération (Journé et Raulet-Croset, 2008). La notion est également fortement discutée, que cela soit par rapport aux approches en stratégie, qui soulignent les limites des situations imposées aux acteurs par « l'extérieur » (Aggeri, 2008), ou encore sur son caractère potentiellement trop « englobant », la notion pouvant recouvrir nombre d'éléments empiriques ou théoriques (Dumez, 2008).

Cependant, cette notion est opérante empiriquement pour aborder des situations présentant une diversité de parties prenantes et une incertitude généralement importante, comme dans le cas des situations sanitaires (peu de connaissances sur le pathogène, les comportements des éleveurs et autres acteurs...). En effet, elle a permis de montrer que les acteurs s'engagent dans un processus d'enquête pour en réduire l'incertitude, affiner la compréhension de la situation et, *in fine*, définir les actions à engager (Journé et Raulet-Croset, 2008). Par ailleurs, Barbier (1998) parle d'« invention du gérable » pour étudier comment une situation, « non gérable » *a priori*, devient « gérable » à travers la détermination<sup>(3)</sup> des actants, la circonscription d'une extension d'espace et de temps, la définition de critères de jugement, et surtout la production d'un ou plusieurs dispositifs. Il fait ainsi le lien entre la réinvention de la situation de gestion et l'évolution des dispositifs de gestion qui expriment, de la part des acteurs, une volonté de maîtrise d'un problème émergent ou reformulé.

Enfin, c'est la dimension territoriale de la situation de gestion (Raulet-Croset, 2008) qui constitue un intérêt majeur pour notre étude. En effet, l'auteure montre que « la délimitation d'un espace d'action de référence est un levier de gestion : elle conduit à définir les acteurs participants, à susciter leur engagement dans l'action, et à mobiliser les compétences liées à leur proximité territoriale » (Raulet-Croset, 2008, p. 137). Elle décrit comment l'action est définie en fonction d'unités d'espace précises qui la rendent opérante dans un dispositif (la cage d'escalier, l'abribus, le bassin versant,

<sup>(3)</sup> Au sens de « sélection », le verbe « déterminer » sous-entend qu'il n'y a pas un choix fait parmi des options possibles, mais qu'il s'agit d'un processus par lequel les acteurs « entrent » eux-mêmes dans le processus de résolution.

la salle de contrôle). Cependant, le processus de définition de cet espace n'est généralement pas étudié, car les travaux concernent des situations de gestion dans lesquelles ces espaces sont déjà pré-délimités au moment de l'analyse. Or, dans le domaine de la gestion des maladies animales, ce processus de rationalisation spatiale de l'action de gestion nous paraît fondamental, car il est au croisement de la compréhension des phénomènes épidémiologiques (de l'animal au troupeau, à la ferme, au territoire) et des instruments territorialisés de l'action publique (arrêtés préfectoraux, municipaux, services vétérinaires...). Il est donc d'autant plus important d'enquêter sur ce processus que la Nouvelle Gouvernance du Sanitaire en France exprime une tentative de mieux prendre en compte les spécificités territoriales de l'élevage.

### La théorie de la traduction pour étudier les réinventions progressives des situations et des dispositifs

Souvent mobilisée dans la description fine des innovations controversées, la théorie de la traduction (Callon *et al.*, 2013) est aussi pertinente pour éclairer l'émergence de collectifs d'action (Amblard *et al.*, 1996). Elle permet d'identifier et d'analyser les différentes étapes de la formation d'un collectif agissant, sous la houlette d'un traducteur à travers des concepts-clés (Callon, 1986) : la problématisation ; l'intéressement ; l'enrôlement ; et enfin, la stabilisation du réseau où le dispositif produit devient le porte-parole de ces concepteurs (Akrich *et al.*, 1988).

Selon cette approche, le processus démarre par l'action d'un *primum movens* (le SRAL dans notre cas), qui enclenche les préliminaires de la traduction, notamment par l'appointement du traducteur (l'INRA dans notre cas). Ce dernier initie alors la phase de problématisation, une séquence de boucles de définition du problème et des acteurs impliqués. L'aboutissement de cette phase est la définition d'une problématique commune unique, cohérente avec les différentes problématiques individuelles, et répondant aux controverses pouvant s'exprimer durant le travail collectif.

La deuxième phase décrit la génération d'intéressements et des alliances tacites ou explicites avec la problématique définie dans la phase précédente. « L'intéressement, s'il se réussit, confirme (plus ou moins complètement) la validité de la problématisation qui, dans le cas contraire, se trouve réfutée » (Callon, 1986, p.188). Le processus se construit ainsi par itérations, à coups de négociations/reformulations, jusqu'à la transformation des positions et perceptions des acteurs qui, de ce fait, évoluent, modifiant leurs visions du monde et des frontières entre groupes sociaux.

La troisième phase du processus porte sur le design et l'opérationnalisation de la coordination. Nommé « enrôlement », c'est « le mécanisme par lequel un rôle est défini et attribué à un acteur qui l'accepte » (Callon, 1986, p.189). C'est l'ensemble des négociations plurilatérales qui permettent à l'intéressement de

se formaliser. Le traducteur travaille alors à convaincre les parties prenantes que la solution à la problématique commune répond à leurs intérêts individuels. L'aboutissement de l'enrôlement se matérialise à travers des participations et de la co-construction de stratégies collectives.

Enfin, le réseau d'acteurs se stabilise dans une phase d'institutionnalisation du dispositif ainsi produit, qui verrouille les enrôlements locaux au regard de conventions plus générales, comme la reconnaissance de porte-paroles ou d'intermédiaires. A ce moment-là, la situation de gestion a été réinventée par un collectif qui s'est progressivement organisé durant tout le processus.

### Analyse rétrospective d'une recherche-intervention en Corse

La situation de gestion sanitaire que nous proposons d'étudier concerne la gestion de la maladie d'Aujeszky en Corse, qui met en échec les dispositifs « classiques » de gestion. Notre étude repose donc sur une analyse rétrospective d'une série d'ateliers participatifs conduits par les chercheurs de l'INRA, et qui visaient à proposer une autre manière de gérer le « problème Aujeszky ».

#### Cas d'étude : les conditions de l'élevage porcin en Corse et la maladie d'Aujeszky

La maladie d'Aujeszky (MA) affecte, entre autres, les porcs et les sangliers. Elle est causée par un virus qui provoque des avortements et des retards à l'engraissement des porcs charcutiers. Cette maladie n'étant pas transmissible à l'homme, ses conséquences sont principalement économiques : en plus des pertes de production des élevages, elle entraîne une restriction des mouvements d'animaux, du fait de l'interdiction des ventes d'animaux vivants d'une zone touchée vers une zone indemne. Les conséquences commerciales sont donc potentiellement importantes pour les filières de production. Il s'agit d'une maladie dite « réglementée de catégorie I », c'est-à-dire que sa gestion incombe aux autorités sanitaires de l'Etat, qui décident donc de la stratégie à mettre en œuvre pour la gérer (action sous l'autorité du ministre ou du préfet de région en général). Ainsi, autour de la gestion de cette maladie en Corse, une diversité d'acteurs se retrouvent concernés et interdépendants (cf. Tableau 1 page suivante).

La gestion de la MA est un problème de longue date en Corse (Casabianca *et al.*, 1989) et le virus a persisté dans ce territoire en dépit du déploiement de la même stratégie de vaccination que sur le continent depuis les années 1990, jusqu'en 2008. Le système pastoral dominant sur l'île rassemble une diversité de types d'élevage caractérisés par un niveau de biosécurité (protection des animaux par rapport aux contaminations extérieures) très variable, ce qui influe fortement sur l'épidémiologie des maladies (Relun *et al.*, 2015).

Tableau 1: Une diversité d'acteurs autour de la gestion de la maladie d'Aujeszky en Corse

Acteurs	Missions générales et rôles
AFSSA : Agence française de sécurité sanitaire des aliments (aujourd'hui ANSES : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail)	Agence publique, chargée de l'évaluation des risques sanitaires, elle éclaire notamment la décision publique. Elle est régulièrement saisie pour évaluer des situations sanitaires, des projets de décision publique, etc.
DGAL : Direction générale de l'agriculture et de l'alimentation (représentée en région par le SRAL)	La Direction générale de l'alimentation (DGAL) veille à la sécurité et à la qualité des aliments à tous les niveaux de la chaîne alimentaire, ainsi qu'à la santé et à la protection des animaux et des végétaux, en coordination avec les services de l'État en régions et départements et avec les différents acteurs concernés, elle met en œuvre la politique relative au contrôle de la qualité et de la sécurité sanitaire des produits agricoles et alimentaires.
DDCSPP : Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations	Les Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) sont les services de l'Etat au niveau local, chargés de la mise en œuvre des politiques concernant l'alimentation, la nutrition, la santé animale et végétale. Ils sont coordonnés par le SRAL.
INRA LRDE : Laboratoire de recherche sur le développement de l'élevage (unité de l'Institut national de la recherche agronomique)	Unité de recherche travaillant sur les dynamiques de développement de l'élevage dans les territoires méditerranéens.
GDS : Groupement de défense sanitaire (FRGDS : Fédération régionale)	Créés dans les années 1950 pour favoriser la collectivisation de la lutte contre la tuberculose bovine, les GDS sont des groupements d'éleveurs qui appuient leurs adhérents par des prestations techniques, des appuis financiers et du conseil.
Éleveurs	330 éleveurs en 2012, pour un cheptel d'environ 50 600 animaux <sup>(4)</sup>
GTV : Groupement technique vétérinaire	Association de vétérinaires libéraux. Le GTV permet de coordonner l'action des vétérinaires lors de campagnes mandatées par l'Etat.
PNRC : Parc naturel régional de Corse	Zone de protection environnementale, gérée par l'Office de l'Environnement de la Corse.
Préfet	Autorité administrative qui décide la mise en œuvre des mesures de lutte contre les maladies animales (vaccination obligatoire, restriction de mouvements d'animaux...)
ARGRPC : Association régionale de gestion de la race porcine corse	Association d'éleveurs regroupant des éleveurs sélectionneurs et des utilisateurs de la race locale de porcs. La maladie d'Aujeszky ne permet pas d'exporter des animaux vivants hors de Corse.
AOP Charcuterie de Corse	Organisation marchande pour la vente de certains produits de charcuterie (87 adhérents en 2012).
ODARC : Office du développement agricole et rural de la Corse	Etablissement public sous tutelle de la Collectivité de Corse, chargé de la mise en œuvre de certaines mesures de développement agricole (appui à l'installation des agriculteurs, organisme payeur...)
CRA / CDA : Chambres régionales et départementales d'agriculture	Outre certaines délégations de service public, les CRA/CDA proposent des services d'appui technique aux agriculteurs, et jouent un rôle majeur dans l'organisation des filières dans les territoires.
FDC : Fédérations départementales des chasseurs	Les FDC peuvent être mobilisées dans des plans de surveillance et de gestion de la faune sauvage (ex : battues administratives, repérage et collecte d'animaux trouvés morts, etc.)

<sup>(4)</sup> Chiffres AGRESTE 2012.

Fin 2014, lors d'une réunion consacrée à la MA rassemblant les acteurs de la santé animale, l'INRA propose et initie, en accord avec les autorités sanitaires (rôle de *primum movens*), une démarche de recherche-intervention pour construire un nouveau dispositif. Incluant de nouvelles figures d'acteurs dans la conception (des éleveurs, des chasseurs, des vétérinaires libéraux...), l'INRA endosse en fait un rôle de traducteur dans ce processus que pilotent ses chercheurs. Dans cet article, nous focalisons notre analyse sur une période couvrant la fin des années 2000 (2008, quand la France continentale est déclarée officiellement indemne de la maladie), jusqu'à l'aboutissement de la démarche, présentée aux professionnels lors de l'AG de la Fédération régionale du groupement de défense sanitaire (FRGDS) en juillet 2017.

### Cadre méthodologique

#### La recherche-intervention pour aborder un problème de gestion publique

Selon Amblard *et al.* (2018), la recherche-intervention constitue une démarche permettant d'appréhender les enjeux de développement de l'action collective dans les territoires, que l'on peut résumer ainsi : « [...] permettre l'émergence et le développement de l'action collective, [...] assurer l'adhésion des parties prenantes et légitimer les acteurs qui y participent, [...] accompagner, prévoir et penser les effets de l'action sur les territoires » (p. 240). Ce type de démarche permet de rendre compte de l'invention d'une situation de gestion, en traçant le processus d'« invention du gérable » qui se réalise en contexte inter-organisationnel (Barbier, 1998). En outre, dans le cas de la gestion d'une maladie réglementée (donc dans une situation de gestion généralement très contrainte), la recherche-intervention apparaît particulièrement pertinente pour élaborer une analyse systémique que les acteurs auraient probablement des difficultés à produire du fait d'une vision partielle de la situation (Aggeri, 2016). Dans le cadre de notre étude, la recherche-intervention apparaît donc comme un cadre méthodologique pertinent pour envisager la question du lien entre la recomposition des modalités de gestion d'un problème public complexe aux contours incertains, mêlant acteurs humains et non humains, et les processus de réinvention de la situation de gestion et les effets structurants de cette dernière sur les logiques d'action, l'intéressement et l'enrôlement des acteurs (Callon, 1986).

#### Collecte de données : entre ateliers collectifs et entretiens d'acteurs

Les données analysées dans ce travail sont issues des trois phases de la démarche de recherche-intervention, qui se sont déroulées entre 2015 et 2017 :

- Phase 1 : Une série d'entretiens semi-directifs de différents acteurs concernés de près ou de loin par la « situation Aujeszky en Corse » : Ces entretiens, dont l'objectif était, entre autres, d'identifier les thématiques à mettre en discussion lors des ateliers, représentent un corpus de données issues de 29 entretiens répartis

comme suit : 2 vétérinaires, 21 éleveurs, 3 responsables des services de l'Etat, 2 personnes des Groupements de défense sanitaire et une personne du laboratoire départemental d'analyse.

- Phase 2 : Trois ateliers de travail en 2015 qui ont pris la forme de *focus groups*. Appelés « ateliers de déconstruction », ces ateliers ont pris la forme de discussions ouvertes sur les thématiques identifiées suite aux entretiens de la première phase : ① Retour sur les échecs des dispositifs précédents (par exemple : pourquoi une partie des éleveurs a abandonné le précédent plan ?) ; ② La coordination des opérations de vaccination sur l'île (par exemple : quels animaux vaccine-t-on ?) ; ③ La protection des animaux vis-à-vis des contaminations potentielles par les troupeaux voisins ou la faune sauvage (par exemple : envisager la vaccination des sangliers ?). L'objectif de ces ateliers était de « décortiquer » la situation Aujeszky, et d'amener le groupe de travail à s'accorder sur les difficultés à surmonter, et à proposer et discuter de solutions potentielles à chaque problème ainsi construit.
- Phase 3 : Trois ateliers de travail en 2016, appelés « ateliers de co-construction » : sur la base d'un travail de synthèse réalisé par les chercheurs, les participants étaient amenés à formaliser les opérations à mettre en œuvre, à les mettre en cohérence dans un dispositif dont chaque élément était caractérisé (opérateurs, outils, cadrage technique, réglementaire, etc.).

Au début de chaque atelier, les conclusions des ateliers précédents étaient présentées par les chercheurs en fonction des thématiques abordées. Ces synthèses ont abouti à la production d'artefacts permettant de discuter et de valider les conclusions des ateliers (comme un arbre à problème, ou des cartes mentales, par exemple). La démarche, qui mobilisait un collectif hétérogène (cf. Tableau 2 page suivante), était conçue, animée et analysée par un ingénieur en sciences de gestion<sup>(5)</sup>, et un chercheur en zootechnie.

#### Analyse rétrospective de l'intervention

Enfin, l'analyse rétrospective de cet ensemble de données a été faite suivant une méthodologie qualitative basée sur l'établissement d'événements mis en série et en contexte, qui retracent la diachronie du processus induit par la recherche-intervention (Barbier, 1998). Cette méthode nous a permis de mettre en lumière les agencements ou les découplages, les accords ou les désaccords, les relations ou les mises à distance qui font la dynamique du phénomène analysé. Elle permet une formalisation des résultats sous une forme de synthèse dans le temps, qui permet d'explicitier les échecs de stratégies de gestion précédentes, de tracer la réinvention de la situation de gestion (problématiques, acteurs, unités de lieu et de temps...), tout en la mettant en perspective avec l'émergence des différents positionnements individuels des acteurs locaux, et finalement, de la constitution du collectif.

<sup>(5)</sup> Co-auteur également de cet article, qui a réalisé l'analyse rétrospective de ce processus.

**Tableau 2 : Type et nombre d'acteurs participant à la démarche de co-construction d'un nouveau dispositif de lutte contre la MA, pilotée par l'INRA entre 2015 et 2017.**

Type d'acteur	Description	Nombre
Services sanitaires de l'Etat	Chef du SRAL, directeurs et techniciens des DDCSPP	5
Eleveurs	De différentes régions, et différents types d'élevage	5
Vétérinaires	Vétérinaire libéral	1
GDS et FRGDS	Vétérinaire et techniciens	3
Organisations d'éleveurs	Syndicat d'AOP et association de gestion de la race locale (ARGRPC)	2
Anses	Chercheur, spécialiste de la MA	1
INRA	Chercheurs et technicien spécialiste de la filière porcine	3
Chasseur	appartenant à des associations locales de chasse	2
Parc naturel	Technicien	1

## Résultats : de l'impasse à la mobilisation collective

Les premières discussions permettent au collectif de construire une évaluation commune des échecs de gestion passés et de produire un début de problématisation générale. Les ateliers de « déconstruction » aboutissent à une réinvention de la situation de gestion, notamment via un accord collectif sur l'objectif de gestion, qui permet d'affiner la problématisation. Mais si cet objectif contribue à générer l'intéressement des participants, c'est la rationalisation des actions de gestion à une nouvelle échelle d'opération (la micro-région) qui permet le positionnement des acteurs par rapport à chaque problématique. Enfin, c'est cette nouvelle échelle opérationnelle qui permet de mettre en cohérence l'ensemble des opérations et de construire un dispositif dans lequel chaque acteur s'enrôle.

### La construction collective de l'histoire d'un demi-échec (atelier 1)

Le premier atelier de discussion (juin 2015) permet de construire un récit partagé sur l'histoire de la gestion de la maladie d'Aujeszky en Corse. A la suite de l'obtention du statut « indemne » de la France continentale en 2008, l'AFSSA émet un avis défavorable à une poursuite d'une stratégie de vaccination de masse sur l'île, en raison des conditions de l'élevage en Corse : élevages en liberté dans les forêts, peu d'exploitations équipées de clôtures (permettant d'allotir les animaux et de les confiner) ou d'équipements spécifiques (couloirs de contention utiles pour la vaccination), faiblesse des bases de données officielles (de nombreux éleveurs sont de petits détenteurs de porcs non déclarés)...

Alors que la DGAL suit l'avis de l'AFSSA, elle met toutefois en œuvre, avec la FRGDS et sous sa représentation régionale (SRAL), un plan expérimental ayant pour objectif « d'évaluer l'impact des mesures

médicales (vaccination) et sanitaires (confinement des reproducteurs) sur l'évolution de la prévalence de l'infection et l'évolution de l'expression clinique de la maladie ». Ce plan, mis en œuvre entre 2011 et 2014, consistait à déployer des instruments techniques de contrôle de la maladie (comme la vaccination) ainsi que des instruments de mesure de leur efficacité (test de dépistage), auxquels les concepteurs ajoutaient des mesures des performances des élevages (gain de poids et reproduction des animaux).

Les discussions sur la conception et le déroulement du plan expérimental permettent à l'ensemble du collectif de construire l'explication de ses résultats contrastés. Le collectif reconnaît l'efficacité de la vaccination : le dépistage du virus montre une baisse à 8,6 % alors que sa séroprévalence était de 31,1 % en 2011, plusieurs élevages étant devenus indemnes. Mais il s'accorde également sur l'effet finalement négatif des mesures additionnelles (dépistages sanguins et pesée des porcs), qui se sont avérées contraignantes et ont provoqué l'abandon du plan par un tiers des éleveurs y participant au départ (soit 20 éleveurs, sur 30 participants au départ). De plus, les critères de sélection des élevages participant à l'expérimentation ont finalement conduit à ne retenir que des éleveurs ayant une activité de sélection, car les responsables du plan ont cherché les élevages les mieux équipés, qui ne sont donc pas représentatifs de la diversité des systèmes d'élevage en Corse. Cela a eu aussi pour conséquence une répartition spatiale dispersée des éleveurs-participants, occasionnant des difficultés d'organisation : aucune réunion n'a pu être tenue durant les trois années du plan avec les 30 éleveurs, pour qu'ils puissent discuter des difficultés, ajuster les opérations, etc. Lorsque des difficultés apparaissent sur un



Photo © Costa/LEEMAGE

*Représentation allégorique du mois de novembre : un homme avec un groupe de cochons mangeant des glands. Miniature d'un manuscrit du XIV<sup>e</sup> siècle.*

« En 2008, l'AFSSA émet un avis défavorable à une poursuite d'une stratégie de vaccination de masse sur l'île, en raison des conditions de l'élevage en Corse : élevages en liberté dans les forêts, peu d'exploitations équipées de clôtures... »

élevage, les décisions d'ajustement des opérations sont décidées entre le technicien GDS et l'éleveur, voire par l'éleveur tout seul. Ainsi, aucune donnée n'a pu être collectée concernant les performances des élevages, et les responsables du plan ne sont pas en mesure de démontrer les bienfaits de la vaccination à l'ensemble de la filière.

Cette mise en récit révèle un double objectif d'enrôlement poursuivi par le plan : le recrutement des éleveurs (*via* la mise en évidence des bienfaits de la vaccination sur le plan productif), le recrutement des autorités sanitaires (*via* la démonstration que le vaccin est opérationnel et que la profession est mobilisée). Ce double objectif n'est pas atteint puisque la DGAL observe qu'une grande partie des éleveurs a abandonné le plan en cours de route (constat d'une profession corse non mobilisée pour lutter contre la maladie) et que l'absence d'objectivation des gains de performances des élevages ne permet pas d'intéresser les éleveurs. Finalement, les discussions sur les résultats de ce plan expérimental posent les premiers éléments d'une problématisation générale qui révèle que les freins majeurs ne sont pas techniques (puisque la vaccination a eu des effets positifs), mais d'ordre organisationnel. Cette séquence aboutit à un certain « cadrage d'accord » : les participants, dont certains ne sont généralement pas impliqués dans la conception des dispositifs (comme les éleveurs) se sont mis d'accord sur un retour d'expérience et acceptent de poursuivre ce travail collectif.

### La réinvention de la situation de gestion : l'importance de l'accord collectif sur l'objectif de gestion

Les deux ateliers suivants (juillet 2015) visent à « décortiquer la situation Aujeszky », et reposent sur des discussions ouvertes autour de problèmes spécifiques repérés lors du premier atelier et lors de la phase d'enquête. C'est une arène où les différents acteurs sont mis au même niveau. Même si, parfois, des discussions très techniques écartent certains participants, toutes les thématiques sont discutées par chaque participant<sup>(6)</sup>. Chaque thématique est progressivement déclinée en sous-thématiques<sup>(7)</sup>, auxquelles sont adossées les formulations de problèmes de différentes natures. A titre illustratif, sur le thème de la vaccination, plusieurs sous-thématiques apparaissent et révèlent des problèmes organisationnels, tels que :

- La disponibilité en vaccin : renvoie à la réglementation pour l'importation (problème réglementaire), à la

<sup>(6)</sup> Un comptage des interventions par acteur et une qualification de ces interventions par rapport à leur contenu montrent que les éleveurs sont fortement intervenus sur les questions d'organisation collective, de stratégie. Leur degré de participation est même supérieur à celui des responsables des autorités sanitaires.

<sup>(7)</sup> Nous ne pouvons lister ici l'ensemble des thématiques et sous-thématiques. Cependant, les thèmes sont : la vaccination, la surveillance de l'évolution de la maladie, les échanges d'animaux, le pilotage et l'organisation des opérations, la sensibilisation et l'implication des éleveurs, chasseurs, vétérinaires.

prise en charge de l'opération (par les vétérinaires ou les autorités sanitaires, problème de coordination) et au financement (problème financier) ;

- La vaccination de tous les élevages : renvoie à la nécessité de régulariser les petits détenteurs d'animaux (problème réglementaire, problème de collection d'information) ; au manque d'identification des fermes, à la faible couverture géographique des vétérinaires (problèmes organisationnels), au manque d'équipement des opérateurs (problème financier), au manque de maîtrise technique de certains opérateurs (problème de compétences).

A chaque problème, des solutions sont également formulées lors de ces ateliers. Cette phase de construction de problèmes/solutions permet de faire émerger plusieurs propositions :

- Certains problèmes, qui ne sont pas d'ordre sanitaire strict (vaccin, prises de sang...), et qui sont considérés comme étant à la marge dans les dispositifs de gestion des maladies, deviennent centraux, comme les pratiques de gestion de la reproduction, importantes pour éviter que les truies soient en chaleur sur les parcours et n'attirent les sangliers ou des troupeaux voisins potentiels porteurs du virus.
- Des ensembles de problématiques interconnectées qui requièrent une prise en charge coordonnée, par plusieurs acteurs (par exemple : identification des petits détenteurs d'animaux, formations vétérinaires et délégation de la vaccination à des éleveurs).
- L'émergence de nouvelles modalités d'action : il est proposé par exemple de vacciner tous les types d'animaux au départ, puis de ne vacciner que les animaux reproducteurs une fois que le taux de présence du virus est suffisamment faible. Il est également proposé que les techniciens du GDS aident les vétérinaires à réaliser les opérations, ou encore, que les prises de sang pour suivre l'évolution du virus se fassent sur la base d'échantillonnages à l'abattoir, plutôt que dans les élevages (simplification des opérations). Enfin, le plan expérimental n'ayant pas permis de quantifier les gains de performance d'élevage, il est proposé de recourir aux témoignages des éleveurs plutôt que de tenter de produire une évaluation technique standard.

Cependant, les chercheurs, pilotes de ces ateliers, se rendent compte que la formulation des problèmes et de leurs solutions par le collectif varie en fonction de l'objectif à poursuivre, qui n'était pas défini au départ (pour éviter de fermer certaines options). Plusieurs objectifs étaient possibles : l'éradication de la maladie en Corse, le contrôle et la surveillance (on ne cherche pas à éradiquer mais on maîtrise les effets cliniques de la maladie), le « laisser faire » (les éleveurs gèrent individuellement la maladie). Et, à chaque objectif, les problèmes changent de nature : par exemple, si l'option « éradication » est discutée, la couverture géographique et la formation des vétérinaires sont des problèmes importants. Ces mêmes problèmes deviennent plus marginaux dans l'option « laisser faire ». Ainsi, lors de



l'atelier 3 (juillet 2017), les chercheurs proposent de valider un objectif commun unique avant toute autre discussion. L'objectif d'éradication se dégage assez rapidement au sein du groupe, et les discussions sur les problèmes et solutions s'affinent, des choix sont opérés, des options sont écartées. Finalement, les différentes problématiques qui s'entrecroisaient dans les discussions ont amené les chercheurs à poser la discussion sur l'objectif comme un point de passage obligé. Car au-delà de faciliter la problématisation collective, c'est ce qui va engager l'ensemble des participants à poursuivre le même objectif, et à entériner le fait que viser l'éradication peut passer par un dispositif et une « manière de faire » différents des approches « classiques ».

### De l'accord sur l'objectif à celui sur le mode opératoire : l'émergence de la micro-région d'élevage comme échelle de la gestion

La définition de l'objectif a un effet majeur sur l'intéressement des participants : il « embarque » l'Etat par rapport au régime régalien sur ce type de maladie dite de « catégorie I », ainsi que les vétérinaires et les GDS qui ont chacun leurs prérogatives sous ce régime<sup>(8)</sup> (mandat sanitaire et appui aux éleveurs). Les laboratoires départementaux expriment eux aussi leur intérêt (routinisation des analyses en Corse plutôt que sur le continent), ainsi que les éleveurs-participants. Mais si le premier cycle d'atelier de l'été 2015 a abouti à un ensemble de problématiques déclinées en une série d'actions (la vaccination, le suivi de la vaccination, la surveillance de la maladie, la protection des troupeaux, le recrutement des éleveurs, le pilotage du dispositif), comment alors mettre en cohérence l'ensemble de ces actions dans un dispositif impliquant autant d'acteurs hétérogènes ?

C'est lors du premier atelier de la troisième phase (atelier 4) que les chercheurs attirent l'attention des participants sur une modalité qui a été effleurée à plusieurs reprises dans les précédents débats et ateliers : celle de procéder « région par région »<sup>(9)</sup>. Cette modalité consiste à rationaliser les actions par rapport à une échelle d'espace dans laquelle leur mise en œuvre serait la plus réalisable et efficace. Elle repose sur de nombreux éléments précédemment discutés en atelier : le mode de transmission de la maladie (par contact entre les animaux) qui amène à considérer que « si un éleveur vaccine, il faut que ses voisins vaccinent également »<sup>(10)</sup> ; la difficulté de rassembler les éleveurs pour des réunions (faire des réunions dans des villages, en petit comité, avec des éleveurs de la zone) ; la diversité des types d'élevage dans une même vallée (il faut que tous ces types d'élevage soient représentés, ce qui est difficile à l'échelle de la Corse), etc. Lors de cet atelier, les

chercheurs proposent un exercice qui amène les participants à positionner chaque action par rapport à l'échelle qu'ils jugent alors la plus « opérante », en termes de faisabilité et d'efficacité. Ainsi, non seulement chaque acteur exprime son intérêt pour les actions qu'il juge prioritaires (par exemple : le SRAL considère le chiffrage du financement de la vaccination comme une action prioritaire), mais plusieurs actions majeures sont positionnées à l'échelle de la micro-région (Tableau 3 page suivante). Finalement, le collectif adoptera le principe d'une progression géographique du dispositif, micro-région par micro-région (chacune ayant un comité de pilotage local), ce qui constitue une différence majeure par rapport aux stratégies précédentes qui envisageaient leurs actions à l'échelle individuelle (dans le cas du plan expérimental) ou à l'échelle de l'île de la Corse (dans le cas des dispositifs réglementaires classiques).

### L'enrôlement des acteurs par l'échelle micro-régionale

C'est lors des ateliers 5 et 6 que le processus d'enrôlement se réalise, à travers les « exercices » que proposent les chercheurs de l'INRA, et dans lesquels les divers acteurs participant se positionnent par rapport aux actions à mettre en œuvre dans le futur dispositif. On aboutit alors à des positionnements « classiques » (par exemple, les vétérinaires proposent de réaliser les opérations de vaccination), mais aussi à des repositionnements novateurs. En effet, les éleveurs proposent, dans leur micro-région, de participer à la vaccination (« on peut donner un coup de main [aux vétérinaires] chez le voisin »), de participer aux recensements des élevages et d'avoir un rôle de sensibilisateurs lors de réunions locales. L'enrôlement ne passe plus par une objectivation de l'intérêt de la vaccination pour les performances d'élevage et des mesures contraignantes, mais par des partages d'expériences entre éleveurs et éleveurs-relais locaux. L'ARGRPC propose quant à elle de mettre en place un plan de maîtrise des maladies avec l'ensemble des éleveurs-sélectionneurs (au moins chez ceux qui sont en relation commerciale avec les micro-régions). Le Lycée agricole, qui possède un élevage, propose des visites aux éleveurs, ainsi que des dépistages pour éviter la diffusion de la maladie lors de la vente d'un animal. Les techniciens GDS et les chasseurs proposent de réaliser des prélèvements sanguins sur les sangliers abattus à la chasse pour la surveillance de l'évolution de la maladie dans la faune sauvage. Enfin, l'ensemble des participants se disent prêts à s'impliquer dans le comité de pilotage régional (à l'échelle de la Corse) et dans les comités de pilotage locaux (dans les micro-régions). Aussi, notons que l'intéressement des acteurs se poursuit jusqu'à la validation finale des principes d'action du dispositif. Par exemple, le dispositif suit un principe de conditionnalité qui permet à la DGAL de réduire le risque financier (les vaccins sont commandés seulement si suffisamment d'éleveurs d'une micro-région sont engagés) ; les réunions de sensibilisation permettent aux DDCSPP, aux

<sup>(8)</sup> Par exemple, dans l'objectif d'éradication, un tiers doit pouvoir certifier de la réalisation de la vaccination (vétérinaire sous mandat sanitaire) : l'option de délégation de la vaccination aux éleveurs est alors écartée.

<sup>(9)</sup> Elle est évoquée également lors de la réunion de restitution du bilan technique du plan expérimental, en septembre 2014.

<sup>(10)</sup> Atelier 4.

**Tableau 3 : Exemples d'actions positionnées par les participants par rapport à leur échelle d'opérationnalisation. Une grande partie des opérations sont proposées à l'échelle micro-régionale.**

Echelle d'action	Corse	Zone d'élevage ou micro-région	Elevage
<b>Ensembles d'action</b>			
<b>Vaccination</b>	- Chiffrer le financement	- Vaccinations des élevages zone par zone - Objectif de 80% d'animaux vaccinés par zone	- Vaccination des reproducteurs et des charcutiers la 1 <sup>ère</sup> année
<b>Suivi et contrôle de la vaccination</b>	- Tests des reproducteurs en station de reproduction (station d'Altiani)		- Transmission des informations au bureau local
<b>Gestion des contacts entre les troupeaux et entre troupeaux et faune sauvage</b>	- Cibler les stations de diffusion de génétique (ARGRPC et Lycées agricoles) - Vaccination des éleveurs-sélectionneurs - Certification élevages indemnes	- Appui technique des chambres agricoles et des GDS - Tests et contrôle des mouvements d'animaux dans la zone - Plan micro-régional pour équiper les élevages participants dans la zone (parcs de contention, parcs de saillies)	- Dépistage sanguin avant échange d'animaux - Appui technique personnalisé
<b>Surveillance de l'évolution de la maladie</b>	- Prélèvements par les sociétés de chasse sur sangliers - Prélèvements en abattoir - Accréditation laboratoire local	- Cibler des prélèvements à l'abattoir sur des animaux en provenance de ces zones	- Analyses de sang régulières sur échantillonnage par buvards
<b>Implication des acteurs</b>	- Sensibilisation par abattoirs et GDS - Diffusion information par associations de professionnels - Communication par médias locaux	- Identifier et recenser les éleveurs et petits détenteurs d'animaux - Sensibilisations dans des réunions locales - Enrôlement des éleveurs dans le dispositifs lors de réunions locales	
<b>Pilotage du dispositif</b>	- Zonage de la Corse - Définition d'un comité de pilotage régional	- Bureau de pilotage local (éleveurs, chasseurs, GDS, vétérinaire,...)	

vétérinaires et aux GDS de « reconquérir » l'élevage porcin sur les questions sanitaires, au-delà de la MA<sup>(11)</sup>.

Enfin, la démarche menée par l'INRA modifie elle-même le statut des acteurs : l'INRA passe d'une posture d'observation à celle d'acteur pivot. Les services de l'Etat, s'ils gardent le pouvoir de décision finale, ont un rôle de participants, au même titre que les autres acteurs, ce qui les rapproche plus de certains acteurs comme les éleveurs. Les éleveurs et vétérinaires, quant à eux, passent d'un statut d'« applicateurs » à un statut de « co-décideurs »

<sup>(11)</sup> L'élevage porcin en Corse fait face à d'autres difficultés que la maladie d'Aujeszky : l'émergence de la trichinellose, la réémergence de la tuberculose bovine, la grippe porcine, la menace de la peste porcine africaine présente en Sardaigne... Il est décidé que ces réunions de sensibilisation ne doivent pas traiter que de la MA, en raison du risque de non-intérêt des éleveurs. Par ailleurs, l'élevage porcin est peu suivi sur le plan sanitaire (peu de vétérinaires qualifiés, faible propension des éleveurs à appeler un vétérinaire en cas de problème...). Cette situation a été étudiée par Calba *et al.* (2015), à propos de la confiance des éleveurs dans le système de surveillance de la peste porcine africaine en Corse.

avec les autres acteurs. De même, au sein des différentes structures, les techniciens s'impliquent au même niveau que les responsables et les élus. Les participants à la démarche proposée par l'INRA se sont donc positionnés progressivement dans un nouveau cadre (Tableau 4 page suivante), sans avoir la certitude que ce processus aboutirait à un dispositif concret. Le degré de participation est néanmoins resté stable tout au long du processus (aucun participant ne s'est désengagé de la démarche), et ce, malgré des critiques/controverses exprimées lors des ateliers<sup>(12)</sup>. Ainsi, lors de la réunion de présentation du nouveau dispositif au conseil d'administration de la FRGDS (juillet 2017), le collectif est devenu l'avocat de cette nouvelle approche de gestion de la maladie d'Aujeszky : « *Il faut tenter* », « *C'est une approche nouvelle* », « *Cela peut permettre de sensibiliser la profession au sanitaire, et de la structurer* », sont autant d'expressions de l'enrôlement des acteurs, qui expriment une volonté de poursuivre la lutte contre la maladie et qui entérinent la possibilité de procéder autrement que par les approches « classiques ».

<sup>(12)</sup> « *Je préfère piquer moi-même mes cochons, car les vétérinaires en Corse, ils ne savent pas faire* » (Eleveur, atelier 2) .

Tableau 4 : Verbatims extraits des ateliers collectifs

	<i>La construction collective de l'histoire d'un demi-échech</i>	<i>La réinvention de la situation de gestion: l'accord collectif sur l'objectif de gestion</i>	<i>L'émergence de la micro-région d'élevage comme échelle de la gestion</i>	<i>L'enrôlement des acteurs par l'échelle micro-régionale</i>
<b>Atelier 1</b> (11/06/2015)	- "Du point de vue de la DGAL [...] ils voient que la moitié des éleveurs ont quitté le plan en cours de route, et vont donc le considérer comme un échec" (DDCSPP)	- " On a un problème de collectif d'éleveurs et de représentation" (Eleveur)		
<b>Atelier 2</b> (10/07/2015)		- " Si on est dans un objectif d'éradication, il faut vacciner tous les animaux dès le début, si on cherche uniquement à contrôler la maladie, on peut vacciner que les reproducteurs" (tech. INRA)	- « Si un éleveur vaccine, il faut que ses voisins vaccinent également" (Vétérinaire) - « Moi je peux vacciner, mais je sais que là où pâturent mes cochons, il y a des cochons d'autres éleveurs qui sont déclarés ou pas" (Eleveur)	
<b>Atelier 3</b> (10/08/2015)		- "L'Etat ne soutiendra ce dispositif financièrement que s'il vise, à terme, l'éradication" (SRAL) - « Si on ne vise pas l'éradication de la maladie de Corse, je ne vois pas bien ce qu'on fait là" (Eleveur)	- "Dans le plan, on avait cherché une représentativité géographique des élevages. Mais du coup, on était dispersés sur le territoire, on n'a jamais pu réunir tous les éleveurs du plan" (FRGDS) - "La maladie se transmet par contact grain à grain ou sexuel et on a montré que les animaux de différents élevages se partagent l'espace, avec les sangliers en plus" (Ing. INRA)	
<b>Atelier 4</b> (27/04/2016)			- "On peut aller voir nos voisins, voire des éleveurs dans d'autres régions pour leur expliquer, et peut-être même aller leur donner un coup de main pour la vaccination (Eleveur)"	
<b>Atelier 5</b> (30/05/2016)			- « Sur mes 3 voisins, je pense que 2 sont prêts à participer, si on les sollicite" (Eleveur) - « Si on a un moyen de vacciner par nous même s'il n'y a pas de véto dans la zone, on peut y arriver" (Eleveur)	- « C'est une approche nouvelle" (SRAL) - « Nous, on peut construire les bases de données des micro-régions pour chaque département" (DDCSPP) - « Je peux participer aux Copil locaux" (plusieurs éleveurs)
<b>Atelier 6</b> (28/07/2016)			- "Comme on n'a pas réussi à avoir des données fiables sur les gains de performance pendant le plan, on peut se baser, dans les réunions locales, sur le témoignage des éleveurs qui sont allés jusqu'au bout, c'est peut-être plus efficace" (FRGDS)	- « On peut proposer des visites de notre élevage aux éleveurs, et on peut réaliser des dépistages systématiques" (Lycée agr.)
<b>Réunion restitution</b> (10/08/2017)			« Il ne faut pas faire des réunions de sensibilisation à Corte, Bastia ou Ajaccio, il faut arriver à réunir quelques éleveurs dans la salle des fêtes d'un village. [...] et il faut qu'il y ait un maximum d'entre nous, pour montrer que c'est un dispositif porté par un collectif d'organisations et pas le dispositif de l'Etat, de l'INRA, ou de la FRGDS" (Ing. INRA)	- "Mais dans ces réunions micro-régionales, il faut connecter Aujeszyk avec d'autres problèmes de santé des porcs pour vraiment intéresser les éleveurs. Et ainsi, cela peut permettre à tous d'être plus présents sur la filière porcine" (FRGDS)

## Discussion : un processus de territorialisation d'une situation de gestion et un réagencement

La rationalisation des actions de gestion à une échelle géographique qui fait sens pour les acteurs est un élément-clé pour le processus d'enrôlement des parties prenantes. De là découle une réflexion pouvant nourrir la mise en œuvre actuelle de la Nouvelle Gouvernance du Sanitaire dans les territoires.

### L'échelle qui convient pour l'action de gestion

Au cours du processus, la situation de gestion, au sens de Girin (1990), évolue : les participants sont différents de ceux des situations précédentes (des éleveurs impliqués dans les décisions, par exemple), les objets ont des propriétés nouvelles (modalités d'administration du vaccin, adaptation des opérations selon les types d'élevages), l'extension de lieu (micro-régions) et l'extension temporelle (progression par étape) de la situation sont renouvelées, le jugement est distribué (l'Etat, les éleveurs...). En situations incertaines, les acteurs réalisent un processus d'enquête amenant à réduire progressivement l'incertitude en éléments gérables, et donc à réinventer la situation de gestion, notamment à travers une intense activité de produc-

tion de sens (Journé et Raulet-Croset, 2008). En ce qui concerne l'extension spatiale par exemple, notre recherche-intervention permet de produire des connaissances sur un processus de construction d'un compromis sur les échelles d'action : entre la ferme et l'ensemble de l'île émerge l'échelle de la micro-région d'élevage.

Ce compromis devient alors une clé pour l'enrôlement des acteurs dans le collectif et l'opérationnalisation du dispositif. En effet, c'est le changement d'échelle dans l'espace (construire les actions dans les micro-régions) et dans le temps (procéder micro-région par micro-région) qui permet, tel un « effet de cliquet », l'enrôlement des acteurs, et notamment les « récepteurs » de l'action publique (ceux sur lesquels portent les mesures de gestion du dispositif, à savoir les éleveurs et les vétérinaires). A notre connaissance, aucune étude ne révèle autant l'effet du changement d'échelle spatiale pour faciliter la phase d'enrôlement d'un collectif d'acteur hétérogène et l'aboutissement d'un processus de traduction.

Ainsi, *via* une redéfinition de la situation de gestion, la démarche permet, pour le collectif, de passer d'une situation de blocage, où la maladie d'Aujeszyk est décrétée ingérable en Corse par les autorités sanitaires (AFSSA, 2009), à une situation où l'éradication

redevient possible, grâce à un réagencement organisationnel autour de la réinvention de la situation de gestion (dont l'élément le plus marquant est le zonage micro-régional). Et si la pertinence des échelles d'action de petite taille, en termes d'opérationnalité, a souvent été soulignée pour la résolution de problèmes environnementaux (Brundtland, 1987) ou, plus largement, de problèmes économiques (Schumacher, 1978), elle a aussi été soulignée comme une voie prometteuse pour régler des problèmes de gouvernance et d'action collective à travers des concepts comme celui de la gouvernance polycentrique (Ostrom, 2010).

### Implications managériales pour la Nouvelle Gouvernance du Sanitaire

Au-delà de notre étude de cas, nos résultats apportent un éclairage sur les raisons des échecs ou des décalages des dispositifs de gestion mis en œuvre par les autorités sanitaires dans les territoires d'élevage (Barbier, 2006 ; Bronner *et al.*, 2014). Ils permettent de nourrir la réflexion sur la mise en place de la Nouvelle Gouvernance du Sanitaire (Gueriaux *et al.*, 2012), qui marque la volonté de l'Etat de régionaliser la décision et de recomposer l'organisation de la gestion sanitaire française. En effet, le dispositif conçu propose le passage d'une logique de police sanitaire, guidée par les instruments classiques de l'action publique en région (arrêté préfectoral, mandat sanitaire des vétérinaires...), à une logique de management basée sur une réinvention collective de l'objet à gérer et où les modalités de l'action publique sont renouvelées : dans ses instruments (arrêté préfectoral, bases de données, critères d'évaluation, etc.), sa géographie (micro-région vs périmètres administratifs), sa temporalité (basée sur du monitoring), ainsi que dans le rôle de ses agents dans les différentes opérations à mettre en œuvre (sensibilisation et pilotage), son organisation (comités micro-régionaux), mais aussi dans la légitimation de figures d'acteurs du territoire (les éleveurs « têtes de réseaux » ne sont pas représentants des éleveurs de l'AOC ni de l'association locale des éleveurs du porc, qui sont pourtant les interlocuteurs légitimés de l'Etat en Corse sur le secteur porcin).

Notre travail interroge ainsi les formes d'intervention des managers publics en interaction avec les acteurs des territoires, car il illustre un processus de construction d'une situation de gestion non pas seulement sur les bases de connaissances épidémiologiques, mais également sur des savoirs socio-techniques situés. Même si le dispositif proposé reste à tester, la démarche a permis de dépasser une situation dans laquelle l'instrumentation apparaissait bloquée, sans solution acceptable pour les gestionnaires. Certains éléments de méthodes se dégagent, pour la construction *bottom-up* d'un dispositif de gestion d'une situation sanitaire, dans laquelle l'interaction entre les participants est axée autour de moments de déconstruction des dispositifs précédents (échanges ouverts), de moments de restitution auprès des acteurs (arbre à problème, solutions envisagées, options ouvertes) puis d'engagement des acteurs dans un processus de « fermeture » sur des choix opérationnels (Strling, 2008) : choix d'objectifs, définition de

l'action par rapport à son périmètre géographique opérationnel, auto-attribution des rôles et validation collective...

Enfin, les dispositifs « classiques » de gestion reposent sur une coordination entre l'administration, les vétérinaires agissant sous mandat sanitaire et les GDS en appui, dans une organisation verticale où le vétérinaire est le véritable relais (voire le bénéficiaire) de la politique sectorielle sur la gestion des maladies réglementées (Bonnaud et Fortane, 2018). L'opérationnalisation de la gestion sanitaire dépend alors principalement de la couverture spatiale des élevages par les cliniques vétérinaires et du fonctionnement de ces dernières sur le territoire. Le nouveau dispositif propose quant à lui une coordination certes plus complexe (nombre et diversité des rôles d'acteurs, responsabilité distribuée...), mais rendue possible par la rationalisation de l'action de gestion à une échelle plus petite, et concrétisée par les comités de pilotage locaux rassemblant une diversité d'acteurs plus importante pour la prise de décision.

### Conclusion

Dans une situation bloquée, où les instruments de gestion classiques ne marchent pas, nous avons expérimenté une démarche participative qui a permis de déconstruire le décreté « caractère ingérable » de la maladie d'Aujeszky en Corse, pour faire émerger des possibilités nouvelles de gestion. Avec un collectif d'acteurs hétérogènes, et souvent antagonistes dans des crises sanitaires animales (éleveurs, chasseurs, vétérinaires, administration sanitaire...), nous avons construit un cadrage commun pour, d'une part, expliciter et partager les échecs des dispositifs de gestion, à la fois dans leur conception et leur implémentation, et pour, d'autre part, co-construire une stratégie originale à expérimenter ensemble. Au cours du processus, la réinvention de la situation de gestion de la maladie d'Aujeszky a permis de formaliser une déclinaison de problématiques complexes, dont certaines sont « oubliées » dans les dispositifs de gestion « classiques ». Pour une prise en charge opérationnelle de ces problèmes, notre démarche a révélé un point essentiel qui a fortement joué dans la phase d'enrôlement : le changement d'échelle géographique pour construire les actions à mettre en œuvre. Ce résultat permet de pointer des perspectives de recherche, des implications managériales pour les dispositifs de gestion des maladies et, en retour, l'ouverture de perspectives sur l'invention du gérable dans des situations de crise ou dans des systèmes socio-écologiques perturbés. Notre étude pointe donc l'intérêt de la plasticité du concept de situation de gestion pour aborder des problématiques complexes multi-parties prenantes dans des territoires où les instruments de gestion publique sont fortement mis à l'épreuve. Et finalement, dans un contexte de transition dans les modes de gestion publique, notre étude montre l'intérêt d'un territoire comme la Corse comme véritable lieu de mise à l'épreuve et de production de dispositifs originaux.

## Remerciements

Les auteurs remercient chaleureusement les acteurs ayant participé aux enquêtes et aux ateliers collectifs, ainsi que la Collectivité Territoriale de Corse pour le soutien au projet NovPath.

## Bibliographie

- AFSSA (2009), *Avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments sur un projet d'arrêté fixant les mesures techniques et administratives relatives à la mise en œuvre d'une prophylaxie médicale de la maladie d'Aujeszky chez les espèces domestiques réceptives* (p. 14). Paris.
- AGGERI F. (2008), *Régénérer les cadres de la stratégie. Conception de dispositif et formation de nouveaux espaces d'action stratégique*, Habilitation à Diriger des Recherches, Université Paris IX Dauphine.
- AGGERI F. (2016), « La recherche-intervention : fondements et pratiques », in J. BARTHELEMY & N. MOTTIS (Eds.), *A la pointe du management. Ce que la recherche apporte au manager* (pp. 79-100), Dunod.
- AKRICH M., CALLON M., & LATOUR B. (1988), « A quoi tient le succès des innovations ? 1 : L'art de l'intéressement ; 2 : Le choix des porte-parole », *Gérer et Comprendre. Annales des Mines*, pp. 4-17 & 14-29.
- AMBLARD H., BERNOUX P., HERREROS G. et LIVIAN Y.-F. (1996), *Les Nouvelles Approches sociologiques des organisations*. Paris, Le Seuil.
- AMBLARD L., HOUDART M., LARDON S. (2018), « L'action collective dans les territoires. Questions Structurantes et Fronts de Recherche », *Géographie, économie, société* 20(2):227-46.
- BARBIER M. (1998), *Pratiques de recherche et invention d'une situation de gestion d'un risque de nuisance. D'une étude de cas à une recherche-Intervention*, Thèse de doctorat ès sciences de Gestion.
- BARBIER M. (2006), « Surveiller pour abattre. La mise en dispositif de la surveillance épidémiologique et de la police sanitaire de l'ESB », *Terrains et Travaux*, (11): 101-121.
- BONNAUD L., & FORTANÉ N. (2018), « L'État sanitaire de la profession vétérinaire. Action publique et régulation de l'activité professionnelle », *Sociologie*, 9(3), 253-268.
- BRONNER A., HÉNAUX V., FORTANÉ N., HENDRIKX P., & CALAVAS D. (2014), "Why do farmers and veterinarians not report all bovine abortions, as requested by the clinical brucellosis surveillance system in France?", *BMC Veterinary Research*, 10, 93.
- BRUNDTLAND G. H. (1987), *The Brundtland Report*, World Commission on Environment and Development.
- CALLON M. (1986), « La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, Vol. 36, pp. 169-207.
- CALLON M., LATOUR B., AKRICH M. (2013), *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*. Presses des Mines via OpenEdition.
- CASSAGNE M. H. (2004), « La participation des éleveurs au contrôle des épizooties dans les pays développés : l'exemple de la France », *Revue Scientifique et Technique de l'OIE*, 23(1), pp. 157-164.
- CASABIANCA F., PICARD P., SAPIN J.M., GAUTHIER J.F., VALLÉE M. (1989), « Contribution à l'épidémiologie des maladies virales en élevage porcin extensif. Application à la lutte contre la maladie d'Aujeszky en Région Corse », in *21<sup>e</sup> Journées de la Recherche Porcine en France*, Paris, France, pp. 153-160.
- CHANAL V., LESCA H., MARTINET V. (1997), « Ingénierie de la recherche en gestion », *Revue française de gestion*, novembre-décembre 1997.
- DAVID A. (2002), « Décision, conception et recherche en sciences de gestion », *Revue française de gestion*. Vol 3, pp. 173-185.
- DUMEZ H. (2008), "A propos de la notion de situation de gestion", notes du séminaire de Benoît Journé & Nathalie Raulet-Croset, 12 juin 2008. *Le Libellio d'AEGIS*, 4(2), pp. 36-39.
- GIRIN J. (1990), *Problèmes du langage dans les organisations. L'individu dans l'organisation. Les dimensions oubliées*, Chanlat J.-F. (Éd.), Québec, Éditions Eska, pp. 37-77.
- GUÉRIAUX D., SOUBEYRAN E., FRANCAERT J., & CANIVET N. (2012), « La nouvelle gouvernance sanitaire française se met en place », *Bulletin Épidémiologique Santé Animale-Alimentation*, 55, pp. 30-31.
- JOURNÉ B., RAULET-CROSET N. (2008), « Le concept de situation : contribution à l'analyse de l'activité managériale en contextes d'ambiguïté et d'incertitude », *M@n@gement*. Vol 11(1), pp. 27-55.
- MERMET L., BILLÉ R., LEROY M., NARCY J., & POUX X. (2005), « L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement », *Natures, Sciences, Sociétés*, 13, pp. 127-137.
- OSTROM E. (2010), "Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems", *American Economic Review*. Vol 100 (3), pp. 641-72.
- RAULET-CROSET N. (2008), « La dimension territoriale des situations de gestion », *Revue française de gestion*, (4), pp. 137-150.
- RELUN A., CHARRIER F., TRABUCCO B., MAESTRINI O., MOLIA S., CHAVERNAC D., GROSBOIS V., CASABIANCA F., ETTER E., JORI F. (2015), "Multivariate analysis of traditional pig management practices and their potential impact on the spread of infectious diseases in Corsica", *Preventive Veterinary Medicine*, 121, pp. 246-256.
- SCHUMACHER E.F. (1978), *Small is beautiful. Une société à la mesure de l'homme*, Paris, Le Seuil.
- STIRLING A. (2008), "'Opening Up' and 'Closing Down'. Power, Participation and Pluralism in the Social Appraisal of Technology", *Science, Technology, & Human Values*, 33(2), pp. 262-294.