

Des G.D.S. prêts à relever les défis sanitaires de demain

Le présent document, préparatoire au rapport d'orientation du Congrès 2004, est consacré à l'activité et l'organisation des G.D.S. et de leur Fédération Nationale.

Les besoins sanitaires ont très largement évolué depuis la création il y a 50 ans des G.D.S.. Nous sommes de nouveau à une étape charnière liée, d'une part, à la montée en puissance des demandes des consommateurs et de l'opinion publique, notamment dans le domaine de la sécurité sanitaire et, d'autre part, à l'internationalisation des échanges. Les besoins évoluent, les G.D.S. doivent donc pouvoir répondre de façon adaptée à cette évolution. Ce document a pour objet de servir de support afin que le Congrès puisse tracer de façon forte et lisible les grandes lignes de ce que devraient être les G.D.S. de demain.

1. D'hier à aujourd'hui

Une évolution considérable de notre activité depuis 50 ans

Les G.D.S. sont nés à la base dans les communes de la volonté commune de l'Etat, du syndicalisme agricole et des vétérinaires devant le constat suivant : les réglementations sanitaires ne seraient réellement applicables que si les éleveurs eux-mêmes étaient convaincus et mobilisés. Ainsi, à l'origine le rôle des G.D.S. était d'accompagner les D.D.S.V. dans la lutte contre les maladies réglementées bovines d'abord, ovines, caprines et porcines ensuite. Cet accompagnement s'est initialement fait au travers d'une structure partenariale à vocation exclusivement sanitaire dont l'activité était centrée autour de l'information et de la sensibilisation des éleveurs et de la mise en place de mécanismes de solidarité notamment financière entre éleveurs. Progressivement, dans beaucoup de G.D.S. les missions liées aux maladies réglementées ont beaucoup évoluées en prenant une dimension de plus en plus active et technique, notamment au travers de l'élaboration de propositions pour l'évolution des prophylaxies, d'une aide technique à l'intervention sur foyers en liaison avec les D.D.S.V. et du développement des délégations de missions pour la prophylaxie (cf. ci-dessous).

Au fur et à mesure de l'évolution sur les maladies réglementées, et notamment à partir de la fin des années 70, un certain nombre de G.D.S. ont pris l'initiative de mettre en place des actions sur d'autres maladies infectieuses que les maladies réglementées bovines, en premier lieu en matière d'I.B.R.. Progressivement ces actions se sont développées à la fois dans leur nature¹, leur diversité² et dans le nombre de départements concernés (cf. ci-dessous).

Parallèlement, dès la fin des années 70, au delà des actions de lutte contre des maladies contagieuses (réglementées ou non), certains G.D.S. se sont impliqués également dans le domaine des maladies d'élevage, notamment en matière de mammites. Même si la proportion des élevages concernés était importante, ces actions dans leur nature ressortaient d'une approche plus individuelle. Ces actions n'ont pas eu globalement le même développement que celles contre les maladies infectieuses.

En passant progressivement d'un rôle initial d'accompagnement de l'Administration sur les maladies réglementées bovines à une démarche plus active, les G.D.S. ont développé une compétence technique pour définir les actions et les coordonner. A ces fins, ils se sont dotés parallèlement de compétences techniques propres pour alimenter la réflexion de leurs Conseils d'Administration. Certains G.D.S. se sont également dotés, pour certaines actions, de techniciens qui participent à leur mise en œuvre sur le terrain.

Unité et diversité des G.D.S. d'aujourd'hui

Une très forte représentativité, notamment chez les ruminants

Un Groupement de Défense Sanitaire existe maintenant dans tous les départements français, qu'ils soient de métropole ou d'outre-mer, soit un total de 93 G.D.S. qui sont tous adhérents de la Fédération Nationale. Près de 70% des G.D.S. ont été constitué avant 1955 et seulement 3% après 1980.

Une enquête réalisée en 1999 par la F.N.G.D.S. a montré que, en moyenne, le G.D.S. regroupe la quasi totalité des bovins, plus de deux tiers des petits ruminants et plus d'un tiers des porcins, sans compter les sections piscicole, apicole, équine, volaille, cervidé, lapin, bison et autres qui existent dans un certain nombre de départements. Ainsi, tous les G.D.S. et une très large majorité d'entre eux sont très représentatifs respectivement dans les secteurs des bovins et des petits ruminants. Même si depuis, le début des années 80, un développement continu d'activité s'est opéré pour les espèces non ruminantes.

¹ Intervention technique et économique dans des élevages à problème, programme de lutte et de prophylaxie, certification sanitaire notamment au travers de l'A.CER.SA.

² B.V.D., paratuberculose, salmonelloses, agalaxie contagieuse, C.A.E.V., maladie d'ajeszky (avant qu'elle ne devienne maladie réglementée), S.D.R.P...

Cependant, notre représentativité reste pour ces espèces beaucoup plus inégale d'un département à l'autre et notre activité alors majoritairement consacrée aux maladies réglementées.

Des structures à la fois uniformes et variées

La structure juridique des G.D.S. apparaît globalement très uniforme, puisque, selon l'enquête de 1999, 85% des G.D.S. sont de type association loi 1901. Néanmoins, le développement et la diversification des activités génériques et l'éventuelle mise en place d'activité à caractère commercial ont justifié et continu de justifier d'une adéquation de nos structures juridiques et fiscales (cf. ci-dessous).

Les G.D.S. se sont créés à partir de structures locales avec un très forte implication des éleveurs à la base. Avec le développement des actions, la nécessité d'une coordination départementale et la diminution importante du nombre des éleveurs, l'assise locale d'un certain nombre de G.D.S. (*via* des structures ou des délégués locaux) a eu tendance à s'effiloche. Ainsi, en 1999, 17% des G.D.S. n'ont plus ni structures locales, ni délégués locaux. De plus, dans les départements où existent structures locales ou (et) délégués locaux, la vitalité du fonctionnement local est très variable selon les départements.

Au niveau départemental, 2 G.D.S. n'avaient en 1999 pas de personnalité morale propre. Dans la quasi totalité des cas, les Conseils d'Administration sont composés d'éleveurs élus et de personnes représentant l'Administration (D.D.S.V. voire D.D.A.), les organisations vétérinaires, les autres organisations agricoles, les laboratoires, les négociants en bestiaux, voire d'autres structures comme les laiteries ou les groupements de producteurs. Il s'agit donc d'une véritable interprofession du sanitaire. Si en 1999, en moyenne 73% des membres du Conseil d'Administration ayant droit de vote étaient élus par les éleveurs adhérents, 11% des G.D.S. avaient moins de la moitié des votants au Conseil d'Administration élus par les adhérents. Depuis, un certain nombre de ces G.D.S. ont revu leurs statuts de façon à ce que la majorité des personnes ayant droit de vote soient des éleveurs élus par les adhérents.

Avec la mise en place des régions, et au fur et à mesure du développement des activités des G.D.S. départementaux, la nécessité d'une coordination et d'une mise en commun des moyens a suscité la mise en place d'échelons régionaux *via* des Fédérations Régionales qui existent maintenant dans la quasi totalité des régions. Cependant, le niveau d'implication des F.R.G.D.S. dans les actions est très variable d'une région à l'autre, depuis un simple lieu d'échanges à intervalle plus ou moins régulier à une structure ayant un statut officielle dotée de moyens professionnels et techniques.

Un fond d'activité en commun mais des différences notables

Il est évident que le niveau d'activité des G.D.S. est très variable selon les départements (cf. développement dans la partie suivante).

Tous les G.D.S. ont une activité dans le domaine « historique » des maladies réglementées bovines et quasiment tous pour les maladies réglementées ovines et caprines. L'implication dans le domaine des maladies réglementées pour les autres espèces dépend de l'existence d'une activité pour les espèces concernées (cf. ci-dessus). L'action dans le cadre des maladies réglementées passe par l'information et la sensibilisation des éleveurs, la représentation générale (évolution des prophylaxies) et particulière (en cas de foyers) auprès des services de l'Etat (Direction Départementale des Services Vétérinaires et Préfecture), le suivi et l'appui dans les foyers et des aides mutualisées comme par exemple l'aide pour les pertes liées au blocage en cas de foyers de fièvre aphteuse. De plus, depuis déjà plus de 15 ans certains G.D.S. se sont vus confiés par les D.D.S.V. des missions de gestion dans le cadre des prophylaxies essentiellement bovines. Ainsi actuellement, d'après une enquête effectuée par la F.N.G.D.S. dans le courant de l'été 2003, près de 70% des G.D.S. avaient une délégation partielle (voire totale pour quelques-uns d'entre eux) pour les prophylaxies bovines lors de la campagne 2002/2003, en dehors de l'édition des A.S.D.A. pour laquelle 80% d'entre eux sont délégués. Globalement, si tous les G.D.S. ont une activité dans le domaine des maladies réglementées, la nature, la diversité et l'intensité de ces actions est très variable selon les départements depuis une activité quasiment restreinte à l'existence de la caisse fièvre aphteuse et un minimum d'information jusqu'à une activité recouvrant l'ensemble des domaines évoqués ci-dessus.

Tous les G.D.S., que ce soit au niveau départemental (pour une majorité d'entre eux) ou interdépartemental ou régional ont mis en place, en lien avec les Groupements Techniques Vétérinaires et les laboratoires, un Schéma Territorial de Certification pour les Maladies dites Non Réglementées (actuellement I.B.R. et Varron) afin de délivrer les appellations dans le cadre de l'A.CER.SA.. Certains départements attestent des garanties sanitaires pour d'autres maladies, notamment en matière de paratuberculose, ce dans un nombre d'élevages réduit.

En 1999 plus de un G.D.S. sur deux a mis en place des actions pour d'autres maladies infectieuses notamment la B.V.D., la paratuberculose, les salmonelloses et le S.D.R.P. Des actions existent pour d'autres maladies comme la fièvre Q, le R.S.V., la gale ovine, le visna-maedi, l'agalaxie contagieuse mais elles concernaient en 1999 moins de un G.D.S. sur deux. Certains départements ont développé une approche globale d'intervention en cas de série

d'avortements. Les actions ainsi conduites sont très différentes d'un département à l'autre à la fois dans la proportion des élevages concernés (concernant en premier lieu les élevages à problèmes) et dans la nature de ces actions (sensibilisation/information, interventions techniques et (ou) financières dans les élevages à problèmes, actions de prévention, voire dans certains cas prophylaxie plus ou moins généralisées).

L'existence d'activités dans le domaine des maladies d'élevage est plus réduite. Elle concerne essentiellement les mammites, le parasitisme, la pathologie respiratoire et dans une moindre mesure les boiteries et l'infécondité.

Des actions se développent également dans le domaine des pratiques et des outils, au delà d'une approche par maladie décrite ci-dessus, notamment en ce qui concerne la mise et place et l'utilisation du registre d'élevage, la bonne utilisation du médicament vétérinaire, la maîtrise de la qualité sanitaire du lait. Ces actions concernent cependant un nombre minoritaire de départements et représentent encore une partie minoritaire de l'activité des G.D.S..

Ce rapide tour d'horizon de l'activité de nos G.D.S. montre que tous travaillent dans les domaines des maladies réglementées et de la certification des maladies non réglementées, puis essentiellement sur des maladies infectieuses, puis à un niveau moindre développe des actions de maîtrise des risques à partir de pratiques ciblées (registre sanitaire, surveillance des animaux, bonne utilisation du médicament vétérinaire...). L'activité de la Fédération Nationale recoupe globalement le panel d'actions qui vient d'être décrit : actions fortes sur les Maladies Réglementée, la certification des Maladies non réglementées, puis un certain nombre de maladies infectieuses (notamment B.V.D., paratuberculose). La maîtrise des risques, via les travaux sur le Réseau Sanitaire Bovin a constitué un fort investissement de la part de la Fédération Nationale qui n'a pas pu aboutir dans le cadre négocié en 1999/2000.

Des moyens et une implication variables d'un département à l'autre

L'intensité et la diversité d'actions très différentes selon les G.D.S. sont probablement liées à différents facteurs, au premier rang desquels se trouve la disponibilité en moyens qui n'est pas la même selon les départements (cf. ci-dessous). Néanmoins, ce facteur n'est probablement pas le seul, on peut également évoquer une appréciation différente selon les départements sur la nature des actions et des moyens à mettre en œuvre et également une implication du G.D.S. inégale d'un département à l'autre.

L'enquête de 1999 avaient mis en lumière des niveaux de cotisations³ très différents selon les départements. La cotisation du G.D.S. moyen était de l'ordre de 1,57 euro par bovin. 15% des G.D.S. avaient une cotisation inférieure à 0,76 euro par bovin et à l'inverse 20% avaient une cotisation de plus de 2,29 euros par bovin. En tendance ce sont les départements qui ont le plus de bovins qui ont plutôt les cotisations au dessus de la moyenne. Ainsi, les recettes annuelles de cotisation du G.D.S. « moyen » étaient-elles de l'ordre de 357 000 euros (dont plus de 90% apportés par les bovins) contre 209 000 euros pour le G.D.S. « médian » (la moitié des G.D.S. au dessus, la moitié en dessous). Au total, le montant des cotisations s'élevait en 1999 à plus de 29 millions d'euros par an. Très majoritairement, le niveau de cotisation des autres espèces que les bovins est faible. Les recettes des G.D.S. proviennent très majoritairement des cotisations des éleveurs. Les autres recettes proviennent essentiellement des collectivités locales (Conseils généraux). Ces subventions sont, pour la plupart, dédiées à des actions ciblées (notamment analyses et participation aux caisses coups durs). Elles sont très variables d'un département à l'autre.

Parallèlement aux moyens, la structure administrative des G.D.S. est très variable selon les départements. Selon l'enquête de 1999, les G.D.S. avaient au total à l'époque plus près de 510 salariés à temps plein. Ainsi, le G.D.S. « moyen » avait 6 salariés temps plein, le G.D.S. « médian » 4 salariés temps plein. 5% des G.D.S. n'avaient aucun salarié ni à temps plein, ni à temps partiel. 8% des G.D.S. n'avaient aucun cadre de direction et 45% des G.D.S. avaient un cadre de direction à temps partiel dont 40% consacrait moins de 30% de leur temps à la direction du G.D.S.. Le profil des salariés est de plus en plus technique. Ainsi, 70% des G.D.S. avaient au moins un cadre technique.

2. Adapter notre activité à l'évolution des besoins

Quels secteurs d'activité demain ?

Schématiquement on peut dire que nos G.D.S. devront être impliqués dans tous les secteurs de l'action sanitaire qui sont prioritaires pour la collectivité des éleveurs, qu'il s'agisse de la santé animale au sens strict et des outils qui l'appuient comme l'identification ou l'hygiène. La question est de savoir quels seront ces secteurs ?

Aujourd'hui, on peut identifier, en matière de santé animale (cf. ci-dessus) deux principaux secteurs d'activité qui sont les maladies réglementées et les maladies

³ La cotisation telle que recensée dans l'enquête de 1999 comprenait la cotisation affectée aux actions et au fonctionnement du GDS en dehors de toutes les prestations de service assurées par ce dernier (comme par exemple l'identification, l'édition des A.S.D.A. ou le tiers payant).

infectieuses non réglementées dont certaines font l'objet d'une certification dans le cadre de l'A.CER.SA.

Au delà de la lutte contre les maladies animales *stricto sensu*, les secteurs d'activités des G.D.S. portent également sur des services, qu'ils s'agissent de service public comme l'identification ou les A.S.D.A., ou des services individualisés en matière d'hygiène ou d'environnement.

Le maintien d'une implication forte dans le domaine des maladies réglementées

La question se pose de savoir si les G.D.S. doivent continuer à s'impliquer demain dans le cadre des maladies réglementées et, si oui, à quel niveau et dans quelles conditions, dans la mesure où il est essentiel de rappeler que l'Etat a la responsabilité dans ce domaine.

Sachant que la plupart des maladies réglementées tendent à devenir « exotiques », la participation des G.D.S. peut se concevoir à deux niveaux : la surveillance et (ou) l'appui en cas de crises lors de réinfections, au côté des D.D.S.V. qui doivent garder en propre le pouvoir de police sanitaire.

L'importance des maladies réglementées est telle pour les éleveurs, à la fois au plan économique et commercial, que les **G.D.S. considèrent** qu'il est **indispensable** qu'ils continuent à **s'y impliquer**. Cette implication doit s'exercer aussi bien **dans le domaine de la surveillance**⁴ (notamment au travers de délégations de missions) que **l'appui aux éleveurs en cas de foyers**, en complément de l'action de police sanitaire de l'Etat.

Cette évolution de l'implication des G.D.S. amorcée dans de nombreux départements⁵ constitue une **étape supplémentaire dans la responsabilisation des éleveurs**, d'où notre **légitimité à s'impliquer dans les délégations de mission**, ce au bénéfice des éleveurs par une gestion au plus près du terrain.

Cependant, **l'Etat ne doit en aucun cas se désengager** de son **rôle responsabilité** et de **pilote**. Les **vétérinaires praticiens** ont un **rôle également déterminant** à jouer **pour accompagner cette évolution** de prophylaxie.

Les **délégations de mission** aux G.D.S. doivent **nécessairement être encadrées au niveau national** tant en ce qui concerne le contenu que les modalités financières et de contrôle.

⁴ Notamment pour accompagner l'évolution de la prophylaxie pour passer des actes de prophylaxie à la maîtrise préventive des risques

⁵ Dont certains depuis longtemps

Au plan financier, les **G.D.S. considèrent** que les **délégations ne correspondent pas** à de la **prestation de service** que l'Etat devrait payer intégralement au prix coûtant. Cependant les **G.D.S. estiment nécessaire** que **l'Etat participe au financement de ces tâches** dont il transfère la charge aux éleveurs. De plus, l'**assise juridique du paiement par les non adhérents doit impérativement être réglée** dans la mesure où les éleveurs adhérents ne sauraient assumer le coût des délégations pour les non adhérents au travers de leurs cotisations.

Les maladies non réglementées, un secteur important qui ne doit cependant pas occulter la maîtrise préventive des risques

Les **actions « classiques » de lutte collective** contre les **maladies infectieuses** sont **importantes** et doivent continuer à mobiliser significativement les G.D.S.. Une **réflexion en amont** doit néanmoins s'opérer sur **les choix de priorités** et la **mise au point de critères d'analyse** permettant d'opérer une analyse raisonnée des choix (cf. le rapport en cours de discussion sur la gestion des maladies non réglementées).

Par ailleurs, les **G.D.S. considèrent** que **leur action doit fortement s'intensifier** dans le domaine de la **prévention** et de la **maîtrise** de maladies ayant un **impact économique** et un **impact sur la santé publique** et **pour lesquelles** l'existence de réservoirs multiples et (ou) de large circulation dans l'environnement rendent difficile une maîtrise collective à base d'opérations « classiques » de dépistage puis de vaccination ou d'abattage collectifs. Une orientation forte doit notamment être prise vis-à-vis des toxi-infections d'origine alimentaire (listériose, salmonelloses, staphylococcies...) qui restent en moyenne aujourd'hui un secteur d'activité en moyenne marginal tant pour les G.D.S. que pour la F.N.G.D.S.. Une intervention d'envergure contre ces maladies pourrait se faire à la fois par des interventions ponctuelles pointues dans les élevages confrontés à des problèmes avérés et collectivement par des actions de maîtrise préventives des risques.

De façon générale, il s'agit de **développer fortement nos actions** dans le **domaine de la prévention sanitaire** en mobilisant les énergies sur des **sujets prioritaires** dans l'**intérêt conjoint des éleveurs** (amélioration du revenu) et de la **santé publique** (diminution des risques). Dans cette optique, trois priorités pourraient être fixées (cf. le rapport en cours de discussion sur la maîtrise des risques sanitaires) :

- La **bonne utilisation du médicament vétérinaire** ;
- La **maîtrise des risques** vis-à-vis des **principales toxi-infections d'origine alimentaire** ;

- La maîtrise des risques lors des mouvements d'animaux.**Quels seront nos métiers ?***De la sensibilisation à la formation*

La sensibilisation des éleveurs sur l'importance des maladies réglementées a été l'une des activités fondatrices des G.D.S..

Les G.D.S. constatent que **l'évolution sanitaire** passe encore largement par la **généralisation de bonnes pratiques sanitaires**. Par ailleurs, notre action sanitaire s'inscrit dans un **contexte** global de **contraintes financières** (cf. ci-dessous) et dans le cadre de **notre vocation d'action collective**.

C'est pourquoi les **G.D.S. considèrent** que les **besoins** et le **contexte militent** pour un **fort investissement** dans des **actions de formation collective ou semi-collective** (cf. le rapport en cours de discussion sur la maîtrise des risques sanitaires). Cette formation doit être très concrète et aller au delà de la sensibilisation à l'importance de telle ou telle mesure en envisageant les modalités pratiques et les contraintes de mise en œuvre.

La mutualisation doit rester au cœur de l'activité des G.D.S.

L'action des G.D.S. s'inscrit dans une **dimension d'action mutuelle** au travers du **paiement de la cotisation** qui sert au fonctionnement et à la mise en œuvre de l'ensemble des services qui sont apportés aux éleveurs adhérents dans l'intérêt de tous et de chacun.

Les G.D.S. considèrent qu'ils se doivent de **rendre le plus concret possible** pour **chaque éleveur** la nature des **avantages** qu'il retire de sa **cotisation**. Ceci **nécessite** de développer des **actions d'information adaptées**.

De façon plus ciblée, nous nous sommes interrogés pour déterminer si la très forte baisse de la prévalence des maladies réglementées et la prise en charge des abattages totaux par l'Etat sur estimation⁶ rendaient sans objet les **caisses de solidarité et d'action sanitaire mutuelles** qui étaient l'un des outils clefs de l'intervention des G.D.S. à leur création.

En effet, **il existe d'autres risques que les seules maladies réglementées**. Par ailleurs, dans les faits, **en ce qui concerne les maladies réglementées**, l'Etat ne prend actuellement **pas en charge l'ensemble des frais** occasionnés et

⁶ Via l'arrêté du 30 mars 2001 modifié

notamment pas les manques à gagner liés aux pertes de production et aux conséquences de blocages (blocage de zone ou d'élevages individuellement), y compris dans les foyers. De plus, **au delà de l'intérêt en soi pour les éleveurs touchés**, une **telles mutualisation** constitue **une des valeurs fortes** de la **mobilisation commune** indispensable à toute **action sanitaire responsable**. La solidarité financière est un des ciments de l'action collective. Elle **peut permettre également d'orienter les actions au plan technique**.

Les **G.D.S. estiment** donc qu'il est plus que jamais dans **leur mission de s'impliquer** significativement dans la **prise en charge financière mutualisée de risques sanitaires collectifs**. Ils considèrent qu'il est **nécessaire de faire évoluer leurs caisses sanitaires en fonction de l'évolution des besoins**.

Ces fonds mutuels sont constitués à partir des cotisations de l'ensemble des éleveurs auxquelles s'adjoint, dans certains départements, la participation complémentaire de collectivités locales. Il **serait contestable** au plan politique que **ces fonds** soient **utilisés en dehors de l'intérêt collectif du plus grand nombre**.

Dans cette optique, les **G.D.S. considèrent** que les **fonds mutuels sanitaires** ont vocation à intervenir en **tout premier lieu** dans le **domaine des maladies infectieuses non réglementées** qui ne sont pas du ressort de l'Etat. Dans ce cadre, **sont concernées les maladies d'intérêt collectif susceptibles de toucher non pas tous les élevages mais potentiellement chaque élevage**. Les fonds doivent être utilisés **dans des conditions bien définies** en premier lieu **pour l'aide au diagnostic, puis pour l'aide à l'action et, enfin, pour aider les éleveurs ayant les pertes les plus importantes à passer le cap**.

Le domaine des maladies réglementées est celui de l'Etat. Pour autant, les éleveurs collectivement responsables ne pourraient-ils pas avoir également pour mission d'intervenir en concertation et en complémentarité responsable avec l'Etat ?

Dans le domaine des **maladies réglementées**, les **G.D.S. considèrent** que tout ce qui ressort de **l'action dans les foyers** est du **domaine de l'Etat** et que les **caisses mutuelles des G.D.S.** ont vocation à **intervenir en dehors des foyers**, dans les **élevages bloqués collectivement** (blocage de zone type fièvre aphteuse) **ou individuellement** dans le cadre de suspicion pour des maladies moins contagieuses (tuberculose ou brucellose).

Il est en effet légitime que l'ensemble des éleveurs qui a un intérêt à la diminution des risques de diffusion participe financièrement à indemniser leurs collègues bloqués.

Néanmoins, deux points importants doivent être soulignés. Le premier est celui d'une prise en charge des manques à gagner dans les élevages à forte spéculation dans lesquels le revenu est le plus important mais pour lesquels le blocage a les conséquences financières les plus lourdes. Une approche de **prise en charge forfaitaire (assurant un minimum)** constitue une **option à privilégier** ; les pertes au delà de cette base forfaitaire pouvant relever de mécanismes d'assurance pour un risque qui n'a pas à être pris en charge par la collectivité.

Le second point est celui de la nécessité pour mettre en place un tel système d'une **réelle concertation** avec les **pouvoirs publics**. En effet, un tel mécanisme n'est concevable que si les éleveurs sont réellement concertés sur les mesures à prendre. Faute de cela, nous pourrions être amenés à payer pour des décisions pour lesquelles nous n'aurions pas été partie prenante ce qui paraît difficilement concevable. Les **rouages d'un nouveau partenariat** responsable et respectueux du rôle de chacun **sont à établir**.

En tout état de cause, les **conditions** et **modalités d'intervention** des **fonds mutuels** doivent être **prédéfinies** et **faire l'objet de règlements détaillés fixés par les Conseils d'Administration** des G.D.S. de façon à ce que la transparence dans ce domaine soit totale.

Les **G.D.S. considèrent** également que les **caisses sanitaires** ne doivent **pas couvrir la totalité des coûts considérés** car les éleveurs concernés doivent en assumer une part directement.

Un rôle de représentation et de communication de plus en plus important

La **vocation** à la fois **collective** et **de plus en plus technique** des G.D.S. en matière de sanitaire place nécessairement les **G.D.S.** comme **représentants** des **éleveurs** pour les **questions sanitaires** tant auprès des pouvoirs publics que de l'ensemble des parties prenantes. Ce **rôle de représentation** et de **défense des intérêts sanitaires des éleveurs** doit s'exercer **en lien avec les autres organisations professionnelles agricoles**. Les G.D.S. ont également un **rôle de communication** pour **faire connaître l'action sanitaire** des éleveurs.

L'intérêt de ces rôles de représentation et de communication n'est pas toujours évident à bien illustrer car chaque éleveur a du mal à appréhender ce que cela lui apporte concrètement.

Les **G.D.S. considèrent** qu'il doivent apporter une **attention particulière** à ces **tâches d'intérêt collectif** et au fait d'en **rendre tangible l'intérêt auprès des éleveurs**.

La gestion et l'administration au quotidien d'actions sanitaires fait partie des métiers des G.D.S. mais ne doit pas constituer notre premier et seul métier

Les G.D.S. **sont et doivent continuer à être engagés** dans des **actions de gestion** au quotidien **d'outils sanitaires** comme par exemple l'identification ou la participation à la délivrance de certifications sanitaires. En effet, ces **opérations** sont **indispensables** au bon développement de l'action sanitaire et la responsabilisation des éleveurs nécessite que leur organisation sanitaire s'y implique. Elles doivent être **conduites de façon professionnelle et rigoureuse**, tout en **restant raisonnable** en termes de **contraintes** de gestion.

Néanmoins, il serait **dangereux** à terme que **l'action de certains G.D.S. soit essentiellement réduite à ce type d'activité** car ils prendraient alors un risque élevé de se couper des réalités du terrain et de la prise en compte des besoins. De plus, le développement de ces missions comporte un rôle de suivi qui peut être assimilé à du contrôle de moins en moins bien vécu par les éleveurs.

Les **G.D.S. considèrent** donc qu'il est **essentiel pour eux** :

- **d'être sur le terrain par différents moyens** (cf. ci-dessous) ; les G.D.S. ne devant pas se contenter (même si cela est nécessaire) de gérer les choses depuis les bureaux ;
- que les **activités les plus tangibles pour les éleveurs** (information, appui technique, mutualisation) ne soient **pas supplantées** par des **tâches administratives** dont l'utilité est **moins directement perceptible** pour les éleveurs, même s'il convient d'en rendre l'intérêt le plus concret possible.

Le conseil et l'appui technique plus individualisé font également partie des outils utiles

Au delà et **en complément** des **actions de développement** qui sont primordiales (cf. ci-dessus), il existe des problèmes sanitaires qui **peuvent nécessiter** des **interventions pointues plus individualisées** (comme par exemple la maîtrise d'un épisode de paratuberculose clinique ou la maîtrise de la contamination du lait par les salmonelles).

Les **G.D.S. ont vocation** sinon à intervenir eux mêmes du moins à **favoriser** les **interventions** de ce type **en contribuant** à l'**élaboration** des **protocoles techniques** et **en coordonnant** les **cadres d'intervention** pour les risques jugés

collectivement prioritaires (cf. le rapport en cours de discussion sur la maîtrise des risques sanitaires). Les **G.D.S. considèrent** que la **F.N.G.D.S. doit consacrer** une partie de son activité à l'**élaboration** de ces **protocoles techniques d'intervention, en lien étroit avec les instituts de recherche.**

Les **G.D.S. considèrent** que les **vétérinaires de terrain ont vocation à s'investir à leur côté**, dans la **mise en œuvre de ces protocoles**. Cependant, la spécialisation de ces interventions nécessite le plus souvent une **formation complémentaire des intervenants** et une **acceptation** de leur part de **rendre compte** du suivi et des **résultats** de l'action de façon à l'évaluer et à l'adapter si nécessaire. *A contrario*, les **interventions correspondantes** doivent nécessairement **être rémunérées** dans le cadre d'une convention, à **hauteur de la compétence**, du **temps** et de l'**implication** qu'elles nécessitent. La prise en charge financière de telles interventions est aujourd'hui l'un des freins à leur développement. Elle pourrait se faire en partie *via* les caisses sanitaires mutuelles (cf. ci-dessus).

Par ailleurs, de nombreux **G.D.S.** ont, par eux-mêmes ou **plutôt par l'intermédiaire de filiales, développé**, en complément de l'action générique, des **activités de services auprès des éleveurs**. Il s'agit le plus souvent d'activités ayant trait à l'hygiène (dératisation, désinfection, désinsectisation...), les soins aux animaux (parage, écornage...), l'environnement (qualité de l'eau...) le bien-être et le confort-sécurité en élevage (ambiance bâtiment, rainurage des sols, manipulation-contention...).

L'implication des G.D.S. dans ces domaines constitue **un réel prolongement, sur le terrain, de leur action** et représente un élément important de promotion, d'image, de notoriété et de reconnaissance. Il s'agit d'**un des moyens de les positionner sur le terrain et cela apparaît tout à fait essentiel**. Néanmoins, dans ce domaine, il **convient de bien faire la part** entre **ce qui ressort de l'activité générique du G.D.S.** en tant qu'organisation sanitaire d'intérêt collectif avec un coût assumé par lui (au travers des cotisations des éleveurs et des subventions des collectivités publiques), **de ce qui ressort de la prestation de service** dont les coûts sont du ressort de l'éleveur individuellement avec les conséquences organisationnelles et fiscales qui en découlent (cf. ci-dessous). **Par ailleurs**, et dans la mesure où il s'agit bien d'un prolongement de l'action du G.D.S., il est **indispensable que les professionnels assurent un contrôle politique** sur ces activités de façon à ce qu'elles s'inscrivent bien dans l'intérêt sanitaires des éleveurs.

3. Quels fondements politiques et quelle organisation pour les G.D.S. de demain ?

Quels devraient être les fondements politiques sur lesquels s'appuient l'action et l'organisation des G.D.S. de demain ?

Afin de tracer les perspectives de ce que doit être l'organisation des G.D.S. demain, il est tout à fait essentiel de bien définir les fondements politiques constitutifs de nos organisations.

Le G.D.S. de demain doit :

- Etre l'organisation professionnelle agricole à compétence spécifiquement sanitaire ayant vocation à intervenir pour l'ensemble des espèces animales de rente ;
- Etre une organisation à laquelle les éleveurs, en responsabilité, sont volontairement adhérents ;
- Etre au service de l'intérêt sanitaire de l'ensemble des éleveurs et également participer à la prise en compte des intérêts généraux, notamment au regard de la santé publique ;
- Etre solidaire au travers de sa démarche mutualiste ;
- Prendre en compte la maîtrise des coûts et la nécessité d'un retour sur investissement des actions sanitaires ;
- Avoir les moyens financiers en adéquation avec ses missions ;
- Etre indépendant et partenarial ;
- Etre proche du terrain ;
- Etre fondé sur la rigueur technique ;
- Avoir une structure juridique et un dispositif fiscal adaptés.

Le G.D.S. est une **organisation professionnelle agricole** qui regroupe les éleveurs autour de **l'action sanitaire collective**, c'est à dire :

- intéressant le plus grand nombre d'éleveurs,
- et prenant en compte les conséquences que peut avoir la santé animale sur la santé ou l'économie publiques.

Bien que les maladies réglementées soient éradiquées ou en voie de l'être, l'action sanitaire collective reste fondamentale non seulement en cas de ré-émergence de maladies contagieuses⁷ mais parce que les dysfonctionnements individuels peuvent rejaillir sur l'ensemble des producteurs. L'existence d'un fonds mutuel de solidarité doit constituer un des outils forts de la vocation collective du G.D.S..

La **représentativité** et la **spécialisation sanitaire** du G.D.S. (cf. ci-dessous) lui donne **compétence** à ne **s'occuper que du sanitaire mais de tout le sanitaire**.

La **vocation** du G.D.S. est de **regrouper** et **responsabiliser volontairement les éleveurs** car aucune action sanitaire n'est concevable à long terme sans une

⁷ Cf. épizootie de fièvre aphteuse de 2001

prise en main responsable des éleveurs qui, qu'on le veuille ou non, sont les **premiers concernés** car **agissant au quotidien dans leurs élevages**. **L'adhésion au G.D.S.** doit donc **rester volontaire** pour traduire cet engagement. *A contrario*, dans le cadre de missions générales (délégation de prophylaxie, certification), il n'est pas concevable que les adhérents prennent en charge les coûts pour les non adhérents. Il est de ce fait indispensable que des dispositions juridiques claires permettent aux G.D.S. de recouvrer le coût des prestations ainsi assurées auprès des éleveurs non adhérents.

Une des conditions *sine qua non* de la **représentativité du G.D.S.** est le fait de **rassembler** une **majorité des éleveurs** ou des capacités d'élevage (plus de 50%) dans un territoire donné. Ainsi, il ne peut y avoir pour une espèce donnée et sur un territoire donné qu'un seul organisme à vocation sanitaire. Par là, il ne s'agit en aucun cas de consacrer une sorte d'exclusivité destinée à alimenter l'intérêt d'une structure mais de s'appuyer sur le fait que la concurrence est en l'occurrence source de surenchères contraires à l'essence même et à l'efficacité de l'action sanitaire collective. Il est par ailleurs légitime qu'une majorité d'éleveurs volontairement regroupés autour d'un projet sanitaire soient représentatifs. Compte tenu de leur expérience et de la nécessaire synergie entre les espèces, le G.D.S. initialement issue de l'action dans l'espèce bovine a vocation à rassembler en son sein l'ensemble des espèces organisée chacune dans le cadre de Commissions par espèce. La vocation collective du G.D.S. induit que **sa représentativité est également fondée sur la proximité avec le plus grand nombre d'éleveurs** afin que le projet sanitaire du G.D.S. soit bien celui de ses adhérents et afin que les actions correspondantes diffusent le plus largement possible. L'entretien de cette proximité doit donc constituer une des priorités des G.D.S..

L'existence d'une **structure sanitaire spécifique, ayant une personnalité morale propre** est fondée sur le fait que toute action sanitaire collective ne peut en aucun cas être liée à des opinions politiques, syndicales ou autres. Dans le même ordre d'idée, les crises récentes ont parfaitement montré que la crédibilité des actions sanitaires tant auprès de l'opinion publique que des acheteurs requiert une approche sanitaire indépendante des secteurs économiques et commerciaux. La prise en compte des impératifs sanitaires est souvent de l'ordre du long terme et peut se trouver, à court terme, en contradiction avec les intérêts commerciaux. Ainsi, la structure du G.D.S. ne doit pas dépendre de syndicats ou d'organisations à vocation politique ou commerciale. Le G.D.S. doit avoir pour objectif fondamental l'organisation collective des éleveurs pour l'amélioration de l'état sanitaire du cheptel et posséder une **structure professionnelle indépendante**.

A contrario, **l'indépendance ne doit en aucun cas être synonyme d'isolement**. En effet, le développement de l'action sanitaire nécessite une concertation approfondie entre l'ensemble des acteurs qui sont multiples :

- l'Etat qui est en charge de l'intérêt public ;
- les collectivités locales qui orientent également l'action publique à l'échelon local ;
- les organisations vétérinaires car les vétérinaires constituent un des relais majeur de l'action sanitaire collective ;
- les organisations agricoles à vocation politique car le sanitaire, au delà de son caractère technique, peut présenter des implications politiques ;
- les organisations à vocation commerciale qui sont intéressées par l'action sanitaire et qui peuvent disposer de moyens pour leur mise en œuvre ;
- les structures ou organisations à caractère technique comme les laboratoires, les EDE, les contrôles laitiers, les contrôles de performance...

C'est pourquoi, les G.D.S. doivent continuer à **rassembler** au sein de leurs Conseils d'Administration **l'ensemble des parties prenantes** dans le cadre de véritables **interprofessions du sanitaire**.

Par ailleurs, la nécessaire maîtrise des coûts de fonctionnement peut tout à fait induire des **complémentarités de moyens entre différentes organisations à vocation technique** comme les contrôles laitiers et les EDE. Ceci nécessite à la fois le respect de l'indépendance des différentes structures et une transparence totale dans l'organisation, la répartition des tâches et la prise en charge des coûts par les différentes structures (cf. ci-dessous).

Le sanitaire n'est pas une fin en soi mais doit servir des objectifs précis et justifiables. De plus, la situation financière des éleveurs est difficile. Les **investissements sanitaires** devraient être **justifiés** et **induire un retour sur investissement**. Les G.D.S. doivent donc nécessairement prendre en compte cette dimension essentielle dans le choix de leurs priorités et des moyens mis en œuvre. Une grille d'analyse doit permettre d'alimenter les réflexions dans ce domaine (cf. rapport en cours de discussion sur la gestion des maladies non réglementées).

Le G.D.S. est une organisation technique. Pour être efficace et crédible son **fonctionnement** doit être **fondé avant tout sur la rigueur technique**. C'est pourquoi, les G.D.S. doivent disposer en propre d'un **minimum de personnel technique** pour pouvoir animer leurs orientations et actions. Des solutions adaptées doivent permettre d'atteindre cet objectif dans les départements à faible effectif d'élevage par regroupement de départements ou *via* la Fédération Régionale (cf. ci-dessous).

L'évolution de l'activité des G.D.S. depuis 50 ans et la diversification des secteurs et des métiers impose une gestion rigoureuse aux plans juridique et fiscal. Une attention particulière doit continuer à être portée dans ces domaines au cours des années à venir.

Quelles conséquences sur l'organisation des G.D.S. de demain ?

Des statuts en correspondance avec les fondements

De façon à être **en adéquation avec les fondements définis ci-dessus** il convient que les **statuts des G.D.S. comportent les éléments suivants** :

- L'existence d'une **personnalité morale propre** ;
- Un **objet** correspondant à l'**organisation collective** des **éleveurs** pour l'**amélioration de l'état sanitaire du cheptel** par tous les moyens nécessaires en relation avec cet objet ;
- Le principe de l'**adhésion volontaire** des éleveurs par le paiement d'une cotisation fixée par les instances dirigeantes de l'organisme ;
- Des **instances dirigeantes** rassemblant l'**ensemble des parties prenantes** mais avec **une majorité des droits de vote détenue** par les **éleveurs adhérents élus** selon un processus électoral définis dans les statuts ;
- L'existence d'un **maillage local de terrain** qui permette une réelle représentativité des instances départementales ;
- Le **principe d'un fonds mutuel sanitaire** de solidarité dont les règles sont définies par les instances de décision.

La **vocation d'intérêt public** des **G.D.S.** a justifié à leur création un **agrément par les pouvoirs publics**. En 50 ans les besoins sanitaires ont beaucoup évolués et, parallèlement les G.D.S. aussi. Parallèlement, l'Etat est amené à confier à des G.D.S. (en nombre croissant) des délégations de missions dans le cadre des prophylaxies. Dans ces conditions, les **G.D.S. pensent** qu'il est **opportun de proposer à l'Administration** de définir les **conditions nécessaires** à de telles délégations, **sous** la forme d'une **reconnaissance** d'ailleurs explicitement prévue par la Loi 2001-04. Les **éléments présentés ci-dessus** nous semblent constituer une **première base** d'une discussion qui devrait également intégrer la notion de **prorogation périodique** de cette reconnaissance. Ceci permettrait de **renouveler le contrat de reconnaissance** du **rôle d'intérêt public des G.D.S.** et d'**envisager parallèlement** les **moyens** de faire évoluer les **modalités du soutien de l'Etat** historiquement marqué par les aides de l'Etat pour les prophylaxies réservées aux adhérents du G.D.S..

Un maillage local fort et vivant

L'entretien d'une **participation locale** des **éleveurs** au **fonctionnement du G.D.S.** est **une des conditions** de la **représentativité** et **donc** de la **pérennité** des G.D.S.. Ainsi, l'existence d'un maillage de terrain vivant est la **condition sine qua non** pour permettre une **véritable implication** des **administrateurs** du G.D.S. et un **renouvellement** de ceux-ci.

La question clef est de savoir **comment concrètement entretenir** cette dynamique, **voire** dans beaucoup de départements **redynamiser** une **vie locale** tombée progressivement en sommeil (cf. ci-dessus) ?

Une **option politique préalable** est de **considérer** qu'il s'agit là d'un **enjeu vital** et donc d'une **priorité**. A ce titre, des **moyens** clairement identifiés doivent **alors** être **dégagés** tant au niveau des **G.D.S.** que de la **Fédération Nationale**.

Il est certain que la **baisse** du **nombre des éleveurs** pose, dans un nombre croissant de zones géographiques, un **problème** pour l'entretien de structures locales à l'échelon communal. Un **regroupement des structures locales** pour permettre une véritable animation de groupe (sans être néanmoins trop loin des adhérents) représente une première piste. A partir de ces regroupements, **l'élection d'un délégué local véritable interface** entre l'ensemble des éleveurs et la structure départementale correspond à un **axe fort**. Dans ces conditions, **l'animation** et la **responsabilisation maximum des délégués locaux** doit alors constituer **une des priorités de l'action du G.D.S.** Cette animation **suppose** que le **rôle des délégués** soit **valorisant** et **leur apporte** quelque chose.

L'**information régulière** de l'**ensemble des éleveurs** est un des moyens de mobiliser à la base. Un premier outil peut être l'envoi d'un **bulletin régulier d'information** à tous les adhérents. La réalisation d'un tel outil n'est pas un exercice évident car il nécessite une présentation à la fois claire, précise, synthétique et pédagogique pour être lu et constituer un véritable lien avec les adhérents. La **réunion** qui **permet un contact direct** avec les éleveurs constitue également un outil « classique » mais qui doit garder sa place. L'organisation de réunions régulières à un échelon suffisant pour permettre une bonne participation n'est pas non plus simple car elle est chronophage aussi bien pour les éleveurs que pour la structure. C'est pourquoi la fréquence, les thèmes, l'équilibre entre les différentes parties [partie technique informative, partie discussion (remontée d'information) et nécessaire partie statutaire (élection)] et les modalités d'organisation doivent faire l'objet d'une réflexion approfondie.

Les **G.D.S.** considèrent que **l'importance fondamentale** de ce sujet justifie d'un **travail spécifique** au sein de la **Commission « organisation des G.D.S. » de la Fédération Nationale** chargé d'**approfondir** les **voies** et **moyens** d'une **revitalisation** de la **vie locale de nos structures**, notamment *via* le rôle des

délégués locaux. La Commission devra rendre ses **propositions pour la fin de l'année 2004.** Parallèlement, la **F.N.G.D.S. doit dégager des moyens politiques et administratifs significatifs** pour animer la réflexion et ensuite venir en appui des G.D.S. qui le souhaitent sur ce sujet.

Des moyens suffisants en personnel technique et d'encadrement

Assurer au quotidien les **missions** d'un **G.D.S.** demande un **minimum** de **moyens humains.**

Le **personnel** peut être **salarié** :

- **directement du G.D.S.,**
- par la **F.R.G.D.S.** ou *via* **des regroupements** entre G.D.S. de **plusieurs départements,**
- par une **autre organisation du département.**

L'existence de moyens de personnel en commun au niveau des F.R.G.D.S. (ou au niveau de regroupements de départements) ou avec d'autres organisations constitue une option pour les départements à faible effectif d'élevage. Les F.R.G.D.S. ou le regroupement de départements peut également permettre d'assurer des missions à caractère plus horizontales entre différents départements.

Dans tous les cas, le personnel utilisé pour les missions du G.D.S. doit être sous l'autorité politique du G.D.S.. En cas de personnel en commun avec d'autres structures, une **convention précise** doit **définir l'autorité du G.D.S.** pour les **missions qui ressortent de l'activité au G.D.S., le temps de travail assuré pour chaque structure et le financement** de chacune des structures.

Chaque G.D.S. doit disposer d'un personnel d'encadrement spécifique par le biais d'un cadre salarié soit directement par le G.D.S., soit par des regroupements de départements, soit pouvant exercer parallèlement des responsabilités dans une autre organisation du département. **On peut considérer qu'un minimum de 50% de temps plein est indispensable** pour pouvoir assurer l'encadrement de tout G.D.S..

Enfin, les G.D.S. doivent pouvoir **disposer des services** d'un **vétérinaire conseil** soit directement salarié par le G.D.S., soit salarié par la F.R.G.D.S. ou *via* un regroupements de G.D.S., soit par le biais de vacations.

Un rôle accru pour les F.R.G.D.S.

Si les **G.D.S. doivent** continuer à être les **instances d'orientation** et de **décision**, le rôle des **F.R.G.D.S. doit se raffermir largement** au cours des années à venir dans la mesure où elle constitue non seulement un bon niveau d'échange et de concertation mais également un **bon niveau d'élaboration de positions** et de **programmes en commun**, de **coordination** et de **synergie des actions**.

Dans la même ligne que la réflexion sur l'animation des structures locales, la **Commission « Organisation des G.D.S. »** est **chargée d'approfondir** la réflexion sur le rôle des **F.R.G.D.S.** et devra rendre des **propositions concrètes** pour la **fin de l'année 2004**.

La nécessité d'une gestion juridique et fiscale adaptée aux évolutions

Sur les plans juridique et fiscale différentes questions se posent. Il s'agit notamment de :

- La **clarification du statut fiscal des G.D.S.** qui est toujours en panne au ministère des finances et qui laisse nos structures dans un flou préjudiciable.
- La nécessité d'une **séparation** entre d'une part les **activités génériques** du G.D.S. et les **activités de service** à caractère commercial qui devraient s'inscrire dans le cadre d'une filialisation des activités à caractère commercial. De ce point de vue, un contrôle professionnel fort doit permettre d'une part d'articuler la complémentarité entre les activités du G.D.S. et celles de la filiale et, d'autre part, de veiller à maîtriser les risques d'évolution du G.D.S. vers une structure à but commerciale qui n'est pas sa vocation.
- La nécessité de **prendre en compte** dans notre **activité quotidienne** la **responsabilité juridique** qui peut être la notre (par exemple dans le cadre de la certification lorsque un animal issu d'un cheptel certifié est l'origine de la contamination d'un autre élevage). Un recensement des principaux problèmes de cette nature devra être fait au sein d'un groupe de la F.N.G.D.S. afin de tracer les solutions qui doivent être apportées.
- La nécessité de **conventions explicites** pour **toute délégation de missions** de la part des pouvoirs publics.
- La **transparence** sur la **répartition des coûts** entre la cotisation, le fonds mutuel et les différentes actions génériques (comme l'identification, le tiers payant, la certification).