

COMITÉ PERMANENT DE COORDINATION DES INSPECTIONS (COPERCI)
CONSEIL GÉNÉRAL DU GÉNIE RURAL, DES EAUX ET FORÊTS
CONSEIL GÉNÉRAL VÉTÉRINAIRE
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'AGRICULTURE
RAPPORT sur la Gestion des races de l'espèce canine établi par François DURAND Inspecteur
général de la santé publique vétérinaire
Jean-François CHARY Inspecteur général de l'agriculture
AVRIL 2005
N° IGA: 2004 MT 53
N° COPERCI: 2005 / 38
Rapport COPERCI / La gestion des races canines. / avril 2005. 1

RESUME

La filière canine en France, c'est d'abord 8,6 millions de chiens répartis dans 27% des foyers de notre pays. C'est le premier effectif en Europe. 15 % d'entre eux ont un pedigree et sont donc inscrits au livre généalogique canin, le LOF (Livre des origines français). Cette élite constitue le socle de la qualité de l'élevage français. La filière canine, c'est également un chiffre d'affaires estimé à 3,9 milliards d'euros et c'est aussi environ 27 000 emplois et plus de 10 000 bénévoles militants.

L'Etat, plus précisément le ministère de l'agriculture, est responsable de l'organisation de la génétique animale dont il délègue la gestion à des organisations diverses selon les espèces. Il a confié à la Société centrale canine (SCC) la tenue du LOF, délégation qualifiée de service public administratif par la jurisprudence administrative. La tenue du LOF est assimilée à la notion de gestion des races canines ou de génétique canine. La SCC est également délégataire de la gestion du Fichier national canin, base de données depositaire de l'identité de tous les chiens, qu'ils appartiennent ou non au LOF. La SCC fédère et affine les clubs de race et les sociétés canines régionales. Les premiers représentent et gèrent avec la SCC une ou plusieurs races. Les seconds bénéficient d'une exclusivité territoriale pour l'organisation d'expositions et de concours ainsi que pour l'affiliation des clubs d'utilisation.

Cet ensemble associatif, qui compte plus d'une centaine de milliers d'adhérents, souffre d'une contestation interne importante caractérisée notamment par une fréquence de litiges inhabituelle. Cette situation trouve en particulier ses origines dans des statuts et règlements archaïques favorisant l'oligarchie et des pratiques critiquables. Ces défauts fragilisent l'autorité normalement fondée sur la légitimité. On constate par ailleurs l'absence d'une politique clairement définie en matière de gestion des races ainsi qu'une dévaluation des signes de qualité (pedigrees, affixe, classements...) garantis normalement par la SCC. Le ministère de l'agriculture, qui au nom de l'Etat est responsable de la délégation, assure en fait une tutelle insuffisante, voire inexistante. L'enjeu de la gestion des races canines est clair: doter la France d'une organisation à la hauteur de la qualité et de l'importance de son effectif. Les propositions énoncées ici supposent que les pouvoirs publics, sans dépenses supplémentaires, manifestent à la fois intérêt et autorité sur ce défi. Elles visent d'abord la SCC qui doit améliorer sa gestion associative en modernisant statuts et pratiques, notamment en limitant le champ de qualification des juges et les cumuls de fonctions. Elles ont également pour but de dynamiser la gestion technique des races en contractualisant la politique avec les clubs. Les propositions concernent ensuite le ministère de l'agriculture. Les pouvoirs publics doivent encadrer la délégation grâce à un cahier des charges approprié et à des contrats d'objectifs périodiques. Un délégué ministériel devra assurer une liaison harmonieuse. Une commission de suivi assurera le contrôle du bon fonctionnement de la délégation. La tutelle gagnera alors en efficacité en devenant partenariale. Par ailleurs, un institut du chien fédérant l'ensemble des acteurs de la production canine devrait être mis en place pour donner à cette filière la structuration dont elle manque et lui insuffler le dynamisme qu'elle réclame.

GLOSSAIRE des termes et abréviations utilisés dans le présent rapport

Affiliation :

« contrat aux termes duquel la SCC accorde à un groupement le plein exercice de tous les droits reconnus aux membres fédérés tels qu'ils sont définis par l'article 3 des statuts » (article 3 du règlement intérieur de la SCC). Deux catégories de groupements peuvent être affiliés : les sociétés canines régionales et les clubs spéciaux ou clubs de race.

Affixe :

dénomination qui s'ajoute au nom d'un chien et qui permet de connaître son élevage de provenance. La détention d'un affixe est soumise à certaines conditions et est régie par la SCC.

Agility :

discipline canine éducative qui consiste à faire évoluer un chien sans laisse ni collier sur un parcours composé d'obstacles divers.

Club spécial ou club de race :

association affiliée à la SCC qui représente une ou plusieurs races de chiens et gère, avec la SCC, les intérêts collectifs de ou des races concernées. Un club peut s'intéresser à plusieurs races. En revanche, une même race ne peut relever de plusieurs clubs affiliés.

CNAG :

Commission Nationale d'Amélioration Génétique. Commission administrative prévue par l'article L. 653-9 du code rural.

CNEA :

Commission Nationale Education et Agility. Commission de la SCC s'intéressant notamment aux activités d'éducation et d'agility. Celles-ci sont exercées par des clubs ouverts aussi bien aux chiens inscrits au LOF qu'aux chiens non-inscrits.

Confirmation :

examen effectué par un expert confirmateur sur un chien âgé d'au moins 10 mois et né de parents inscrits au LOF permettant, après constat que le chien répond au standard de la race, son inscription définitive au LOF.

CUN :

Commission d'Utilisation Nationale. La Commission d'Utilisation Nationale des chiens de berger et de garde (correspondant aux 1er et 2ème groupes) est l'une des commissions de la SCC. Au-delà de sa compétence concernant le travail des chiens des 1er et 2ème groupes, elle tient un rôle particulier dans la gestion administrative des activités dites de mordant.

CUR :

Commission d'Utilisation Régionale. La Commission d'Utilisation Régionale est une commission de la SCR qui a une compétence similaire à celle de la CUN au niveau de la région. Elle propose l'affiliation des clubs d'utilisation au comité de la SCR.

Cynophilie :

(néologisme créé à partir du mot cynophile : celui qui aime les chiens) ensemble des activités qui ont trait aux chiens de race.

Cynotechnie :

ensemble des disciplines scientifiques et techniques relatives à l'élevage du chien et aux activités liées qui lui sont liées.

FCI :

Fédération Cynologique Internationale. Association réunissant environ 80 associations représentant leurs pays respectifs et ayant pour objet la gestion des races canines et leur promotion. Elle siège à Bruxelles.

FNC :

Fichier National Canin. Base de données tenue par la SCC enregistrant le numéro d'identification de tous les chiens identifiés par tatouage ou par puce électronique. L'identification de tous les chiens de plus de quatre mois est également obligatoire.

FUS :

France Upa Sélection. Association regroupant les associations tenant les livres généalogiques des différentes espèces animales.

Grille de sélection :

système permettant de classer parmi six catégories (de 1 à 6) les chiens inscrits au LOF. Le classement est fondé sur des critères de modèle et de travail (en fonction des prix obtenus dans les concours), sur l'exclusion de tares génétiques, sur la qualité de la descendance. La grille de sélection est spécifique d'une race.

Groupe :

ensemble rassemblant des races ayant en commun un certain nombre de caractères distinctifs transmissibles. Il existe 10 groupes de races au sein de la SCC et de la FCI..

LOF :

Livre des Origines Français. Document officiel qui enregistre les chiens appartenant à l'une des races reconnues par la FCI et répondant au standard de la race.

Pedigree :

document délivré par la SCC à destination du propriétaire du chien à la suite de la confirmation. C'est à la fois l'état-civil et l'arbre généalogique du chien.

Race : « ensemble d'individus présentant des caractères communs qui les distinguent des autres représentants de leur espèce et qui sont généralement transmissibles » (définition du Professeur TRIQUET). En 2004, la FCI reconnaissait 331 races de chiens. Ce nombre évolue en permanence compte tenu des disparitions et de la reconnaissance de nouvelles de races.

SCC :

Société Centrale Canine. Association chargée par l'Etat de la tenue du LOF et de la gestion de la sélection canine.

SCR :

Société Canine Régionale. Association, affiliée par la SCC, ayant l'exclusivité, pour un territoire déterminé, de l'organisation des expositions et des concours d'utilisation. Elle affine les clubs d'utilisation implantée sur sa zone géographique.

SIEV :

Société d'identification électronique vétérinaire. Elle assure la gestion des identifiants électroniques des chiens (puces) et participe à la gestion du fichier national canin pour ce qui concerne les chiens identifiés électroniquement.

Standard :

ensemble des caractéristiques propres à une race. Il est défini par l'association de race du pays d'origine de la race. Ce standard est le seul reconnu par la FCI.

TAN :

test d'aptitude naturelle. Test comportemental permettant de façon sommaire d'évaluer l'aptitude à un emploi ou la sociabilité.

UPRA :

Unité nationale de sélection et de promotion de la race. Association de gestion de race pour les espèces bovine, ovine et caprine.

Utilisation :

l'utilisation correspond au travail auquel est adaptée la plupart des races de chiens. Une définition plus restreinte de l'utilisation place sous ce terme les activités de travail des chiens des 1er et 2ème groupes (chiens de garde et chiens de berger).

INTRODUCTION

Par courrier du 30 juillet 2004 (cf. annexe n°1/1 et 2), le Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales a demandé au Président du Comité Permanent de Coordination des Inspection (COPERCI) de diligenter une mission d'étude ayant pour objectifs:

- d'évaluer l'organisation de la gestion des races canines, eu égard notamment à certains principes de gestion (transparence du fonctionnement et de la prise de décision, absence de conflit d'intérêt, défense de l'intérêt général,...). Cette évaluation concerne aussi bien le niveau de la fédération nationale agréée que de celui des clubs de race et des sociétés régionales. Elle s'intéresse notamment à la tutelle de la fédération agréée sur les clubs de race; elle repose sur l'analyse des textes régissant le fonctionnement de ces instances;
- d'apprécier la politique actuelle de la gestion des races canines, eu égard notamment à une approche quantitative et qualitative;
- d'examiner le contrôle de l'Etat sur l'activité concernée et ce qu'il doit être;
- de proposer les orientations et les modifications juridiques appropriées.

Par courrier du 4 octobre 2004 (cf. annexe n°2), le Président du COPERCI faisait connaître au Ministre que Monsieur François DURAND, Inspecteur Général de Santé Publique Vétérinaire, et Monsieur Jean-François CHARY, Inspecteur Général de l'Agriculture, avaient été désignés pour effectuer cette mission, Monsieur François DURAND ayant été retenu comme pilote de la mission. Les Inspecteurs Généraux désignés ont présenté leur mission le 18 octobre 2004 au Président de la Société Centrale Canine (SCC) et à ses proches collaborateurs. Afin de bénéficier de la plus large audience, un questionnaire a été élaboré et envoyé fin octobre accompagné d'une lettre explicative à l'ensemble des associations membres de la SCC (cf. annexes n°3 et 4/1 à 5). Sur 136 questionnaires expédiés, 73 ont été retournés dûment renseignés, soit un taux de remontées de 53%.

Parallèlement, une enquête a été lancée auprès des attachés agricoles en poste dans plusieurs Ambassades de France (Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique, Italie, Allemagne, Espagne, Portugal, Finlande, Irlande, Danemark, Hongrie, Canada, USA et Japon) afin de connaître les modalités d'organisation des races canines dans les pays correspondants. Par ailleurs, entre début décembre 2004 et début avril 2005, les Inspecteurs Généraux désignés ont procédé à une très large consultation sous forme d'entretiens de une à deux heures chacun en moyenne avec 67 interlocuteurs différents (cf. annexes n°5/1 à 3) répartis en trois catégories de personnes:

- des représentants institutionnels,
- des personnalités qualifiées en matière de cynotechnie,
- des dirigeants de la cynophilie.

Enfin, les Inspecteurs Généraux désignés ont pris connaissance de nombreuses informations en rapport avec leur mission grâce à la consultation de plusieurs publications et sites Internet (cf. annexe n°6). Afin que l'objet de la mission, à savoir l'organisation de la gestion des races canines en France, puisse être situé dans le contexte de la production canine nationale, la première partie de ce rapport est consacrée à une étude sommaire de la filière concernée. Ensuite, la deuxième partie décrit le fonctionnement de la SCC, institution chargée de cette organisation. Elle définit également le contexte national, communautaire et international de son action. Dans une troisième partie, les Inspecteurs Généraux désignés, auteurs du rapport, dressent la liste des constats qu'ils ont pu établir à la faveur de leurs opérations. Ils concernent la gestion associative de la SCC, la politique qu'elle met en œuvre, l'exercice de la tutelle de l'Etat et la filière canine en général. Enfin, la quatrième partie dresse la liste des propositions qui semblent devoir être faites pour améliorer la situation actuelle. Elles intéressent l'évolution nécessaire de la SCC, celle tout aussi souhaitable de la tutelle de l'Etat et sont également relatives à la création d'un organe fédérateur de la filière.

I LA FILIERE CANINE

La place croissante prise par l'animal de compagnie dans notre société depuis la seconde moitié du siècle dernier est un phénomène assez remarquable pour avoir été souvent analysé et largement rapporté. On sait que depuis 1993, plus de la moitié des foyers français possèdent au moins un animal familial. L'espèce canine a depuis longtemps une place de choix dans cette évolution et les dernières statistiques récentes font état en 2003 de 8,6 millions de chiens en France, 27% des foyers en possédant au moins un.

Pour aboutir à ce résultat, il a fallu que se mette en place progressivement une véritable filière économique, regroupant autour d'une production animale bien identifiée une mosaïque d'acteurs allant des producteurs eux-mêmes aux utilisateurs en passant par les différents intermédiaires commerciaux, fournisseurs et prestataires. Il apparaît utile de les passer rapidement en revue.

I.1 Les différents acteurs de la filière

I.1.1 Les producteurs

I.1.1.1 Les éleveurs occasionnels

Ce sont tous les particuliers qui possèdent une chienne en âge de reproduire et qui décident de lui faire avoir une ou plusieurs portées pour des motifs divers mais qui n'ont aucun souci de rentabilité ni d'ambition de contribuer à l'amélioration des races canines. Ils sont probablement plusieurs dizaines de milliers chaque année

I.1.1.2 Les éleveurs amateurs

Ce sont également des particuliers qui possèdent une ou plusieurs chiennes et parfois un ou plusieurs mâles reproducteurs. Ils n'ont pas de véritable motivation lucrative mais ont par contre une ambition zootechnique affirmée. On peut estimer qu'ils sont entre 20 000 et 30 000. Notons que dans cette catégorie se dissimulent de faux amateurs pour les quels la production de chiens constitue un revenu d'appoint mais qui, pour autant ne satisfont pas aux obligations légales en matière sociale et fiscale.

I.1.1.3 Les éleveurs professionnels

Dirigeants de petites entreprises, parfois intégrées dans une exploitation agricole, ils possèdent souvent plusieurs dizaines de reproductrices et quelques étalons. Leur activité n'a généralement pas de finalité élitiste. Ils recherchent évidemment une production la plus nombreuse possible de sujets de qualité mais sans souci prioritaire d'amélioration des races. On en compte 500 à 800.

N.B.: La loi du 6 juillet 1999 relative aux chiens dangereux et errants et à la protection des animaux a défini l'éleveur à travers la définition qu'elle a donnée de l'élevage de chiens et de chats: «On entend par élevage de chiens ou de chats l'activité consistant à détenir des femelles reproductrices et donnant lieu à la vente d'au moins deux portées d'animaux par an» (III de l'article L.214-6 du code rural). Cette définition a un grand mérite: elle est claire et conduit à une vérification aisée de son respect. C'est ainsi qu'en 2003, selon les inscriptions effectuées au LOF, on compte: 9836 éleveurs inscrits ayant produit une seule portée et 4996 éleveurs inscrits ayant produit deux portées ou plus. Sur 15000 naisseurs, on a donc 5000 éleveurs qui, selon la loi précitée, sont soumis à quelques obligations (déclaration, conditions d'installation et de fonctionnement, certificat de capacité) énumérées au IV de l'article L.214-6 du code rural, obligations qui devront être détaillées par un décret en Conseil d'Etat. Ces mesures, qui paraissent très positives, ne doivent pas entraîner de difficultés en terme d'application à un éleveur digne de ce nom et ne peuvent que favoriser la qualité des élevages et des animaux produits.

La loi n'opère donc pas de distinction au-delà de la production d'au moins deux portées par an. Elle considère d'une part l'éleveur occasionnel et d'autre part celui qui ne l'est pas. Cette seconde catégorie rassemble des personnes pour qui l'élevage de chiens représente l'activité professionnelle principale voire unique, d'autres pour lesquelles elle représente une activité complémentaire.

I.2.2 Les commerçants

I.1.2.1 Les grandes surfaces animalières

Ce sont généralement des entreprises propriétaires d'une enseigne nationale et disposant d'un réseau de succursales franchisées. Elles vendent toutes les catégories d'animaux de compagnie ainsi que les gammes d'aliments et d'accessoires utiles à chacune d'elles. La vente de chiens représente une fraction relativement faible de leur activité, celle-ci étant souvent considérée comme commercialement risquée au regard des aléas sanitaires. On en dénombre environ 100.

I.1.2.2 Les animaleries indépendantes

Elles ne diffèrent des précédentes que par leur statut juridique et par leur taille. Ce sont de petits commerces particuliers qui se présentent comme des boutiques. Elles sont à peu près 350.

I.1.2.3 Les animaleries des jardinerias

Les grandes enseignes de jardinerias ont d'abord développé des rayons spécialisés dans l'alimentation animale et les accessoires puis ont rapidement étendu leur offre aux animaux eux-mêmes, concurrençant ainsi directement les deux catégories précédentes. On en compte environ 280.

I.1.2.4 Les courtiers

Certaines animaleries se fournissent directement chez les éleveurs, les plus importantes s'étant constitué un réseau de producteurs référencés. D'autres préfèrent avoir recours aux représentants d'une profession assez récentes: les courtiers. Ce sont des intermédiaires qui se fournissent en France ou à l'étranger, dans les pays de l'Europe de l'Est notamment. Il ne faut surtout pas les confondre avec les opérateurs des trafics illicites hélas déplorés. Ils seraient actuellement une dizaine.

I.1.3 Les fournisseurs

I.1.3.1 L'industrie de l'alimentation animale

L'une de plus grandes réussites industrielles de la fin du 20ème siècle aura certainement été celle des "petfood", c'est-à-dire des aliments destinés à l'usage des animaux de compagnie. La progression du chiffre d'affaire a encore été de 17,5% entre 1998 et 2003. Il a été vendu en 2003 dans notre pays pour 1,52 milliards d'euros d'aliments pour chien.

I.1.3.2 L'industrie pharmaceutique vétérinaire

La pharmacie humaine faisant largement appel à l'expérimentation animale, il n'est pas étonnant que les animaux profitent souvent en retour d'une pharmacopée assez complète et sophistiquée. Par ailleurs, à l'instar de l'alimentation, la consommation de médicaments s'est accrue à une cadence encore supérieure à celle des effectifs. En 2003, le chiffre d'affaire national de la pharmacie canine a été de 533 millions d'euros.

I.1.4 Les prestataires

I.1.4.1 Les cabinets vétérinaires

Sur les 9 000 praticiens exerçant dans l'hexagone, près de 7000 d'entre eux ont une activité consacrée majoritairement aux animaux de compagnie, le chien étant d'assez loin le "meilleur client". Outre les praticiens impliqués, de plus en plus nombreux sont les cabinets qui ont recours à un ou plusieurs auxiliaires spécialisés outre le personnel de maintenance et d'entretien.

I.1.4.2 Les éducateurs/dresseurs et "hôteliers"

Le métier de dresseur est connu depuis longtemps s'intéressant notamment aux chiens de chasse. Avec la multiplication des chiens de compagnie, la profession s'est rapidement développée en ajoutant l'activité d'éducation s'adressant au simple propriétaire souhaitant bénéficier d'un compagnon mieux intégré dans la vie de la famille. En outre, l'accroissement des périodes de congés offre un nouvel essor à ceux qui offrent des prestations de garderie. Plusieurs milliers de personnes exercent de telles activités.

I.1.4.3 Les toiletteurs

Souvent intégrés à une boutique d'accessoires, ces "salons de coiffure pour chien" sont exclusivement concentrés en milieu urbain. Ils seraient aujourd'hui plus de 800.

I.1.4.4 La presse spécialisée

Elle ne compte pas moins de 16 titres dont 5 revendiquent des tirages à plusieurs dizaines de milliers d'exemplaires.

I.1.4.5 Les organisateurs de manifestations

Ce sont des prestataires bénévoles et intermittents. Ils sont regroupés dans les Sociétés canines régionales qui seront évoquées plus loin. Les manifestations qu'ils organisent regrouperaient chaque année plus de 100 000 exposants et accueilleraient plus de 400 000 visiteurs.

I.1.5 Les associations de bienfaisance

I.1.5.1 Les associations de protection animale

Elles sont plusieurs à revendiquer une dimension nationale et ont soit le statut d'associations le plus souvent reconnues d'utilité publique, soit celui de fondations. Outre leur caractère caritatif, ces institutions interviennent dans les flux animaux par l'activité de leurs nombreux refuges. Ces établissements recueillent en effet les chiens abandonnés mais, fort heureusement, arrivent à placer un pourcentage important de leurs pensionnaires dans des familles d'adoption.

I.1.5.2 Les associations d'éducation de chiens d'aide aux personnes handicapées

Qu'elles se consacrent à l'aide aux malvoyants, aux personnes à mobilité réduite, ou aux déficients mentaux, ces associations ne concerneront jamais qu'un trop petit nombre de chiens impliqués dans l'assistance aux handicapés. Mais malgré cette faiblesse quantitative, leur dimension humanitaire nous incite à les considérer qualitativement comme des membres importants de la filière.

I.1.6 Les utilisateurs

I.1.6.1 Les utilisateurs amateurs et sportifs

Ce sont bien évidemment d'abord les centaines de milliers de chasseurs qui ne conçoivent pas de plaisir cynégétique sans la collaboration d'un chien. Ce sont ensuite les propriétaires et entraîneurs des chiens de courses: lévriers des cynodromes et chiens de traîneaux. Mais ce sont aussi les fervents de disciplines nouvelles telles que l'"Agility". Nous évoquerons l'ensemble de ces activités dans la suite de ce rapport (cf. II.1.5.1).

I.1.6.2 Les utilisateurs professionnels

Après le chasseur, le premier utilisateur professionnel du chien fut sans conteste le berger. C'est malheureusement une profession en voie de disparition. Mais de nombreux autres professionnels ont aujourd'hui recours aux chiens pour ses remarquables qualités olfactives (Gendarmerie, Police, Douanes, Sécurité civile). Son aptitude à la détection de mouvements est aussi largement mise à contribution dans les pelotons cynophiles militaires. Enfin, son aspect potentiellement agressif lui confère une participation de choix aux activités de gardiennages civiles ou aux opérations de maintien de l'ordre. Après avoir dressé le tableau des acteurs de la filière et donc son aspect social, il convient maintenant d'aborder son aspect économique en dégageant d'abord une estimation du marché puis en indiquant la part relative des différents circuits commerciaux et, enfin, en tentant de définir les grands indicateurs qui la caractérisent.

I.2 L'économie de la filière

I.2.1 Le marché du chien en France: estimation de la demande

Différents moyens assez sommaires ont été utilisés pour estimer la demande annuelle de chiens en France. L'un d'entre eux consiste par exemple à calculer la durée de vie moyenne de ces animaux et de diviser l'effectif total estimé par le nombre d'années obtenu. Les quelques chiffres publiés varient ainsi entre 900 000 et 1,2 million de chiens par an.

I.2.2 Les circuits commerciaux

Une récente enquête de la Sofres démontre les différentes voies par lesquelles la demande est satisfaite, aux dires des consommateurs:

48% des chiens sont acquis "par relation". On suppose qu'il s'agit des produits des éleveurs occasionnels tels que définis plus haut mais aussi probablement -hélas- des fruits inavoués d'importations frauduleuses.

24% proviennent d'un élevage, c'est-à-dire ont été vendus par un éleveur amateur ou professionnel;

8% sont des animaux adoptés dans des refuges;

5% sont des produits nés à la maison;

5% ont été achetés dans un magasin spécialisé;

4% ont été trouvés

6% proviennent d'autres voies (vétérinaires, fermes,...).

I.2.3 Les grands indicateurs

Afin de caractériser l'importance économique globale de la filière, nous souhaitons citer les grands indicateurs classiques, à savoir chiffre d'affaires et nombre d'emplois. Nos recherches pour les découvrir se sont avérées infructueuses. Nous avons donc été contraints à procéder à notre propre estimation.

I.2.3.1 Estimation du chiffre d'affaires

En ajoutant les chiffres d'affaires partiels publiés pour certains secteurs ou estimés plus ou moins sommairement pour les autres, nous aboutissons à l'estimation suivante en millions d'euros:

- commerce du chien, 230
- alimentation, 1 520
- pharmacie vétérinaire, 533
- activité des cabinets vétérinaires, 1 505
- activité des éducateurs/dresseurs/hôteliers 70
- presse spécialisée 20
- organisation de manifestation et sponsoring 15

Total: 3 893

Le chiffre d'affaires de la filière peut donc être estimé à 3,9 milliards d'euros.

I.2.3.2 Estimation du nombre d'emplois

Ici, aucun chiffre n'est publié. En procédant à la sommation des évaluations très empiriques dans les différents secteurs, nous aboutissons au résultat suivant:

- producteurs et salariés de la production 1 000
- commerçants et salariés du commerce 1 500
- cadres et salariés de l'industrie alimentaire 2 200
- cadres et salariés de l'industrie pharmaceutique 1 800
- prestataires et salariés des prestataires 14 000
- associations de bienfaisance 800
- utilisateurs professionnels 6 000

Total: 27300

Le nombre d'emplois peut donc être estimé à 27 000.

Ce chiffre doit être rapproché du nombre de bénévoles impliqués à temps partiel dans la filière et dont l'estimation globale se situe entre 10 et 15 000.

Les chiffres à retenir:

27% des foyers français possèdent au moins un chien.

Notre pays compte 8,6 millions de chiens.

La filière canine représente environ 27 000 emplois à temps plein et implique à temps partiel plus de 10 000 bénévoles.

Elle génère un chiffre d'affaires qui peut être estimé à 3,9 milliards d'euros.

II L'ORGANISATION DE LA GESTION DES RACES CANINES

Environ 15 % des chiens vivant en France sont inscrits au Livre des Origines Français (LOF), soit à titre provisoire, à la naissance, soit à titre définitif, après la confirmation. Ils appartiennent à l'une des 331 races reconnues, elles-mêmes classées au sein des dix groupes de races qui rassemblent des races ayant un certain nombre de caractères en commun (voir annexe n°7). Ces races, et tout ce qui les environne, sont administrés par un ensemble associatif au sommet duquel se tient la Société Centrale Canine (SCC).

Cette partie est essentiellement descriptive du système de la gestion des races de l'espèce canine en France.

II.1 La SCC : une association juridiquement chargée de la gestion des races canines

II.1.1 Historique

Pour appréhender le système français de la gestion des races de l'espèce canine, il convient de rappeler, de façon simplifiée, la chronologie de sa mise en place :

- 1882 : création, à l'initiative d'éleveurs amateurs, de la Société centrale canine

pour l'amélioration des races de chiens en France,

- 1885 : la SCC enregistre les premiers chiens au Livre des origines français,

- 1901 : loi du 1er juillet sur les associations,

- 1914 : reconnaissance de la SCC comme établissement d'utilité publique par le décret du 28 avril ,

- 1947 : institution au ministère de l'agriculture d'un registre des livres généalogiques par le décret du 27 mars , et cela, pour toutes les espèces domestiques,

- 1966 : décret du 21 septembre relatif à la tenue du Livre généalogique pour l'espèce canine (pris en application du décret du 27 mars 1947),

- 1966 : adoption de la loi sur l'élevage qui intéresse, entre autres, les livres généalogiques,
- 1969 : agrément par l'arrêté du 22 mai du ministre de l'agriculture, en application des deux décrets précités, de la SCC pour la tenue du LOF.

Ainsi, les livres généalogiques sont nés tout d'abord d'initiatives privées. Dans un deuxième temps, les pouvoirs publics ont placé les livres généalogiques dans un cadre réglementaire et enfin au sein d'un système législatif. C'est ainsi que le LOF a été créé à la propre initiative de la SCC, qu'ensuite le LOF a été placé sous la responsabilité de l'Etat et plus particulièrement du ministre de l'agriculture, et qu'enfin ce même ministre en a confié (ou plutôt en a laissé) la tenue à la SCC. (pour les livres généalogiques des autres espèces, il existe une chronologie similaire).

La SCC est aujourd'hui une association à laquelle l'Etat délègue la gestion du LOF. A ce titre, elle assure la gestion des races canines (notion équivalente à celle d'amélioration génétique ou de politique génétique...). Ainsi, elle fédère un ensemble d'associations, soit de races, soit territoriales, au travers de la technique de l'affiliation. Ce rôle constitue la mission d'origine de l'association. L'Etat lui en a outre confié la gestion du fichier national canin pour la première fois en 1972 (l'obligation d'identification ne concernait alors que les chiens inscrits au LOF), puis à plusieurs reprises, dans un contexte très évolutif : extension de l'obligation d'identification, d'abord avec la lutte contre la rage; apparition et développement de l'identification électronique, apparition d'un autre gestionnaire de

fichier, la SIEV,... Le fichier national canin et sa gestion sortent du cadre de la présente mission. Ils ont d'ailleurs été l'objet d'une mission précédente qui s'est traduite par le rapport COPERCI n° C-2002-T-038 intitulé « La Société centrale canine - Audit organisationnel et financier de la gestion du fichier national d'identification des chiens ».

II.1.2 La SCC, délégataire du service public de la gestion du LOF

L'organisation de la gestion des races de l'espèce canine, au travers de la tenue du LOF, s'inscrit dans un système juridique à la fois précis et complexe codifié dans le code rural. Elle est considérée comme une délégation de service public, ce qui souligne la responsabilité, non seulement du délégataire (la SCC) mais également du délégant (l'Etat), dans la bonne marche du système.

II.1.2.1 Les bases réglementaires de la gestion du LOF

Le système juridique de la génétique canine repose sur les articles R. 214-7 à R. 214-15 du code rural (résultat d'une codification récente, ces articles constituent la « Sous-section 3 La protection du patrimoine génétique de l'espèce canine : les livres généalogiques » relevant elle-même de la « Section 1 Dispositions générales » du « Chapitre IV La protection des animaux » du « Titre Ier La garde et la circulation des animaux et des produits animaux » du livre II de la partie réglementaire) :

1° L'article R. 214-7 prévoit que les dispositions du décret n° 47-561 du 27 mars 1947 portant réglementation des associations tenant un livre généalogique s'appliquent sous réserve des dispositions R. 214-8 à R. 214-15. Ce décret prévoit notamment que pour une espèce donnée, il est institué au ministère de l'agriculture un registre des livres généalogiques ; il précise les conditions dans lesquelles une association tient un livre généalogique et peut recevoir des subventions.

2° Les articles R. 214-8 à R. 214-15 (qui reprennent les articles 2 à 9 du décret n° 74 –195 du 26 février 1974 relatif à la tenue du livre généalogique pour l'espèce canine) fixent les conditions d'organisation et de fonctionnement du livre généalogique de l'espèce canine et notamment :

- la tenue du livre des races par une fédération nationale agréée. Il convient de souligner qu'aucune condition particulière n'est fixée concernant l'agrément de cette fédération si ce n'est son ouverture aux associations spécialisées de race (article R.214-8);
- les conditions d'agrément des associations spécialisées de race par le ministre de l'agriculture ainsi que leur rôle (article R.214-8);
- les conditions de la confirmation (articles R. 214-10 et R.214-12);
- les conditions de l'inscription au livre généalogique (articles R.214-11 et R.214-12);
- la mise en place d'une commission scientifique et technique auprès de la fédération agréée qui a pour fonction « l'examen et la solution de toutes les questions relevant des modalités d'application » du décret et l'arbitrage de tout litige entre la fédération et une association spécialisée de race intéressant la sélection de la race, l'inscription au livre généalogique et la confirmation (articles R.214-9 et R.214-15).

La SCC a été agréée en tant que fédération nationale chargée de la tenue du livre généalogique de l'espèce canine d'abord par l'arrêté ministériel du 22 mai 1969 en application du décret n° 66-709 du 21 septembre 1966 relatif à la tenue du livre généalogique pour l'espèce canine, puis par l'arrêté ministériel du 20 mai 1994 en application du décret du 26 février 1974 qui a remplacé celui du 21 septembre 1966. L'organisation de la génétique animale a actuellement pour fondement juridique les articles L.653-2 à L.653-14 du code rural (qui ont codifié la loi n° 66-1005 du 28 décembre 1966 sur l'élevage). C'est en particulier l'article L.653-3 qui dispose que « les conditions exigées pour la tenue et pour l'agrément des livres généalogiques et zootechniques » sont fixées par décrets et arrêtés. Ces dispositions législatives ne concernaient initialement que les espèces bovine, porcine, ovine et

caprine. Elles pouvaient cependant être étendues à d'autres espèces par décret en Conseil d'Etat. En conséquence, le décret n° 87-888 du 18 août 1987 les a rendues applicables à l'espèce canine.

Le décret n° 89-11 du 4 janvier 1989 a par ailleurs créé un comité consultatif pour l'espèce canine au sein de la commission nationale d'amélioration génétique. (articles R.* 653-1 à R* 653-4 du code rural). Si le rôle des comités consultatifs semble précis pour ce qui concerne les espèces dites de rente, les articles précités du code rural semblent peu adaptés aux caractéristiques de l'espèce canine pour ce qui relève de la consultation obligatoire (I de l'article R.* 653-2), ou bien conduisent à une consultation facultative (II et III du même article). Il existe donc aujourd'hui un socle législatif et réglementaire très complet s'intéressant à la tenue des livres généalogiques des races animales et d'une façon plus générale, à la gestion du patrimoine génétique animal. Les races de l'espèce canine sont ainsi concernées au premier chef.

II.1.2.2 La gestion du LOF, délégation de service public

La mission statutaire d'origine de la SCC est « d'assurer l'amélioration et la reconstitution des races de chien d'utilité, de sport et d'agrément en France » (article 1er des statuts). A cette fin, la SCC tient le livre des origines français (LOF) qu'elle a créé, organise des expositions de chiens, des épreuves pratiques, délivre des prix et récompenses. La tenue du LOF est reconnue comme service public administratif par le Conseil d'Etat : l'arrêt du 28 juillet 1999 « SCC pour l'amélioration des races de chiens en France » considère en effet « qu'en application du décret du 27 mars 1947, complété par le décret du 26 février 1974 relatif à la tenue du livre généalogique pour l'espèce canine, l'association s'est vu confier par les pouvoirs publics la tenue du livre généalogique unique de l'espèce canine, dit « Livre des origines français » ; qu'à ce titre, l'association est chargée d'inscrire les chiens de race sur un fichier unique divisé en sections correspondant à chacune des races répertoriées et de veiller au respect de la réglementation en vigueur par les éleveurs et les propriétaires de ces chiens, notamment par des inspections, éventuellement inopinées, dans les élevages ; que l'association doit être ainsi regardée comme assurant une mission de service public à caractère administratif ; ». Il y a donc une délégation de service public. Cette délégation résulte des dispositions combinées de l'article R.214-8 du code rural qui crée un livre généalogique pour l'espèce canine et de l'arrêt du 20 mai 1994 qui agréé la SCC en qualité de fédération nationale chargée de la tenue du livre généalogique pour l'espèce canine. Cette délégation n'a pas un caractère contractuel au sens de l'article 38 de la loi 93-122 du 29 janvier 1993 (loi Sapin) modifiée par la loi 2001-1168 du 11 décembre 2001 (loi Murcef) compte tenu de l'habilitation réglementaire par voie d'agrément, de la SCC ; cette délégation n'est donc pas soumise à la procédure de publicité et de concurrence prévue par la loi du 29 janvier 1993. Mentionnons également que la gestion du fichier national canine qui lui a été confiée par le ministre de l'agriculture par voie d'agrément et de convention a été qualifiée par la jurisprudence du Conseil d'Etat de mission de service public à caractère administratif (arrêt Fondation assistance aux animaux du 3 mai 2004) : on a donc là aussi affaire à une délégation de service public qui n'est pas soumise à la procédure prévue par la loi du 29 janvier 1993. Par le rappel de l'arrêt SCC du 28 juillet 1999 ci-dessus mentionné, il est donc établi que l'Etat est dans la gestion des races de l'espèce canine l'autorité délégante et le responsable du bon fonctionnement de la délégation et en conséquence celui du système dans sa globalité. Au sein de l'Etat, c'est le ministre de l'agriculture qui est responsable de ce secteur et plus précisément la direction des politiques économiques et internationales (DPEI) du ministère de l'agriculture qui est chargée des productions animales et notamment de la sélection animale. A ce titre, elle était responsable de la génétique canine jusqu'en 1999, date à laquelle le secteur intéressant les espèces canine et féline a été transféré à la direction générale de l'alimentation (DGAL).

II.1.3 La SCC, une association loi 1901 fédérant d'autres associations par l'affiliation

La SCC, association qui a pour adhérents d'autres associations, présente tous les caractères de ce type de personne morale de droit privé.

II.1.3.1 Organisation

Les membres de la SCC

La SCC est une fédération de membres, qui au travers de la technique de l'affiliation, regroupe l'ensemble des associations affiliées qui s'intéressent aux races canines :

- les clubs de races (au nombre de 108),
 - les sociétés canines régionales (dont le nombre est de 55 si l'on se réfère aux statuts de 1952).
- Les organes de la SCC

L'assemblée générale, qui se réunit au moins une fois par an, est composée des représentants des clubs de race et des sociétés régionales, chacun des membres fédérés ayant un nombre de représentants proportionnel au nombre de ses membres cotisants (un représentant pour une première tranche de 50 à 300 cotisants et ensuite un représentant par tranche de 300 cotisants ou fraction égale ou supérieure à 150). L'assemblée générale élit les administrateurs du conseil d'administration. La SCC est administrée par un conseil d'administration appelé Comité composé de 26 membres élus par moitié tous les trois ans :

- 10 sont élus parmi les présidents ou représentants des sociétés régionales,
- 10 sont élus parmi les présidents ou représentants de clubs de race,
- 6 sont élus au sein de ces deux ensembles mais à titre individuel.

Le Comité désigne parmi ses membres un bureau et son président. Il existe auprès du Comité une vingtaine de commissions techniques et des groupes de travail. Le Comité se réunit au moins une fois par trimestre. Les textes juridiques qui s'appliquent à la SCC en tant que gestionnaire du LOF. Plusieurs catégories de textes juridiques s'imposent à la SCC en tant que gestionnaire du LOF:

- en premier lieu, les textes relatifs au droit des associations, avec d'abord la loi du 1er juillet 1901 et ses textes d'application, notamment ceux s'intéressant à la reconnaissance d'utilité publique,
- ensuite, ses statuts (J.O. du 10 décembre 1952) et son règlement intérieur,
- enfin le code rural, pour ce qui concerne la gestion des races des différentes espèces animales et notamment celles de l'espèce canine.

Il convient de préciser, lorsque l'on mentionne les statuts de la SCC, qu'il ne peut s'agir que de ceux de 1952. En effet, en 1984, de nouveaux statuts et règlements intérieurs ont été approuvés par la SCC : ces statuts créaient un nouveau type de société canine régionale, la fédération canine régionale, qui, sur un territoire déterminé, en général la région, était la seule structure affiliée par la SCC et regroupait les associations territoriales qu'elle affiliait elle-même. Ce qui ramenait le nombre d'associations régionales affiliées par la SCC au nombre de 28. Or ces statuts de 1984 n'ont jamais été approuvés par les ministères de tutelle (agriculture et intérieur). La seule modification qui soit intervenue concerne le transfert du siège social à Aubervilliers approuvé par l'arrêté du 21 février 1991. En conséquence, seuls les statuts et règlements intérieurs de 1952 sont à prendre en compte.

II.1.3.2 Le rôle de la SCC

Comme cela a été énoncé plus haut, la SCC a été créée avec un objet bien précis: «assurer l'amélioration et la reconstitution des races de chiens d'utilité, de sport et d'agrément». Cette notion recouvre aujourd'hui au travers de la tenue du LOF toute la politique de gestion des races de l'espèce canine qui se décline en sélection et promotion afin de satisfaire les propriétaires de ces animaux, autrement dit aussi bien l'amateur de «bel et bon» chien que le sélectionneur ou que le multiplicateur.

L'activité de la SCC se concrétise par (l'énumération n'est pas exhaustive):

- des actes liés à la gestion du LOF (inscription des chiens au LOF, confirmations, délivrance de pedigree, publication et diffusion des standards et grilles de sélection...),

- l'organisation d'expositions et épreuves au niveau national et international et

l'harmonisation de celles relevant d'un niveau infranational, avec ce qui en découle, c'est-à-dire l'attribution de prix,

- la désignation des juges et experts confirmateurs

- le contrôle des associations affiliées et l'activité disciplinaire qui s'y rapporte,

- la promotion des races canines notamment par différents instruments tels que le site internet, l'agenda annuel de la SCC,...

- l'attribution des affixes, la désignation des élevages recommandés, le contrôle des élevages, le contrôle des filiations,

- l'actualisation des règlements internes concernant les expositions, les épreuves, les standards, les grilles de sélection,...

- l'édition de la Revue Officielle de la Cynophilie; trois numéros étant édités dans l'année. C'est une revue qui présente les comptes rendus du Comité et des commissions de la SCC.

II.1.4 Un système fondé sur l'affiliation: les clubs de race et les sociétés canines régionales

L'affiliation est à la base de l'organisation de la gestion des races canines en France. La SCC affine ses membres auxquels elle confie des missions spécifiques et qu'elle fédère. Dans ce système, les décisions qui intéressent la gestion des races relèvent de la fédération.

II.1.4.1 La procédure d'affiliation

La procédure d'affiliation est décrite de façon très précise à l'article 3 du règlement intérieur de la SCC. L'affiliation y est définie comme un contrat où la SCC «accorde à un groupement le plein exercice de tous les droits reconnus aux membres fédérés. En retour, le groupement contractant s'engage à respecter les statuts et les règlements de la SCC et à se conformer à toutes les décisions de la SCC».

Deux catégories d'associations peuvent être affiliées:

- les clubs spéciaux ou clubs de race,

- les sociétés canines régionales.

La procédure d'affiliation comprend une période de stage d'au moins deux ans dont l'admission est soumise à l'approbation du Comité de la SCC. A l'issue du stage, le Comité décide ou non de l'affiliation. L'association affiliée adopte des statuts et un règlement intérieur qui doivent être compatibles avec les statuts-types et le règlement intérieur-type qui les concernent. L'association affiliée verse une cotisation à la SCC. Elle applique par ailleurs les dispositions des statuts et du règlement intérieur de la SCC la concernant (par exemple le règlement des élections). La SCC et ses associations affiliées exercent un pouvoir disciplinaire. Celui des associations affiliées s'applique aux adhérents à l'association ou éventuellement à des tiers participant à des manifestations qu'elles organisent. Celui de la SCC s'applique aux associations affiliées et leurs adhérents. La fédération constitue également une juridiction d'appel relativement aux sanctions prononcées par les associations affiliées.

II.1.4.2 Les clubs de race (ou clubs spéciaux)

Le club de race est l'association constituée par les «amateurs» de la race concernée, qui a pour objet, «en accord» avec la SCC, de définir les conditions d'inscriptions au LOF pour les chiens de la race concernée ainsi que de la promouvoir. Dans ce but, il doit:

- établir, publier (pour les races françaises) et diffuser (pour toutes les races) le standard officiel,
- tenir un répertoire des reproducteurs recommandés,
- établir et soumettre à la SCC la liste des points de non confirmation,
- déterminer les tests permettant d'améliorer la race,
- former les juges de la race,
- organiser les programmes et les examens pour les juges et experts confirmateurs de la race, établir et diffuser régulièrement les instructions qui leur sont nécessaires,
- désigner les experts confirmateurs de la race,
- organiser les séances de confirmation, les expositions spécialisées, les concours de sélection des reproducteurs (avec les SCR ou/et la SCC). Le club de race fonctionne selon des modalités similaires à celles de la SCC (organes dirigeants, commissions, sanctions).

Les experts confirmateurs et les juges sont considérés comme les agents principaux, par leurs jugements, de la mise en œuvre de la politique d'élevage définie par le club de race.

II.1.4.3 Les sociétés régionales

La société canine régionale est une association ayant pour objet, sur un territoire déterminé, d'organiser les manifestations concernant le modèle (expositions, présentations, séance de confirmation...) et les épreuves de travail. Elle bénéficie pour ce territoire d'une exclusivité. Elle a pour rôle également d'affilier les clubs d'utilisation (travail des chiens de garde et chiens de berger) à travers la Commission d'utilisation régionale. L'espace géographique sur lequel la société exerce sa compétence exclusive est en général la région, mais ce peut être un département ou même une partie de département. Comme cela a été expliqué plus haut (cf. II.1.3.1, dernier alinéa), la notion de fédération canine régionale (composée uniquement d'associations canines territoriales) a été introduite par les statuts et règlements intérieurs de 1984 qui n'ont pas été validés : en conséquence, cette structure juridique n'est pas légale.

II.1.5 Un autre type d'association, non affiliée à la SCC : les clubs d'utilisation

II.1.5.1 Les différentes disciplines de travail

La plupart des races de chiens ont été créées pour des usages bien déterminés. Sur les dix groupes de races canines répertoriées par la SCC, un seul concerne les races dites d'agrément. Les neuf autres intéressent les races dites d'utilité. La relation entre l'inscription au LOF et les activités de travail est fondée sur le principe qu'un beau chien doit également être «bon», autrement dit apte à la fonction pour laquelle la race a été sélectionnée. Il est donc logique que l'on veuille apprécier l'aptitude à la fonction tout autant que le modèle. Le terme d'utilisation en général correspond à celui de travail du chien. Dans la jargon cynophile, il est souvent lié de façon restrictive à la terminologie de "club d'utilisation" qui intéresse essentiellement les chiens des groupes 1 et 2, c'est-à-dire les chiens de berger et de garde. On peut donc considérer d'une part le mot utilisation dans sa définition la plus large, qui concerne toutes les disciplines de travail, et d'autre part l'utilisation au sens restreint du terme, qui concerne le travail des chiens des groupes 1 et 2.

La cynophilie comprend des activités que l'on peut rassembler pour des raisons pratiques sous l'expression de sport canin. Il comprend:

1° Les épreuves d'utilisation au sens restreint telles que définies ci-dessus et qui rassemblent:

- les activités mettant en œuvre le mordant et qui relèvent de l'article L.211-17 et L.211-18 du code rural (réservées aux chiens LOF, en-dehors des activités relevant d'un cadre professionnel) et pour lesquelles la SCC par l'intermédiaire de la CUN joue un rôle particulier,
- les épreuves d'obéissance,
- les épreuves de pistage,
- les épreuves d'éducation et d'agility (qui sont ouvertes aux chiens qui ne sont pas inscrits au LOF).

2° Les épreuves liées à la chasse: travail à l'eau, déterrage, broussaillage, épreuves pour chiens d'arrêt, épreuves pour chiens courants... (ouvertes aux chiens non inscrits au LOF pour les chiens courants).

3° Les courses

- de lévriers (avec ses deux catégories de courses: racing et coursing). Les courses sont organisées soit par la SCC - commission d'utilisation lévriers - soit, pour les courses sous pari mutuel, par la Fédération française des sociétés de courses de lévriers placée sous la double tutelle des ministres chargés de l'agriculture et des finances;
- de chiens de traîneau (non réservées aux chiens inscrits au LOF pour la Fédération française de traîneau-ski pulka, fédération délégataire du ministère des sports, et réservées aux chiens inscrits au LOF pour la Fédération française de la pulka et du traîneau à chiens).

4° les épreuves de troupeau (non réservées aux chiens inscrits au LOF pour certaines épreuves)

5° les autres disciplines: cavage (épreuves pour chiens truffiers), sauvetage en mer et travail à l'eau, travail sous décombres et avalanches, recherche utilitaire...

Ces activités s'exercent sous forme de dressage et de compétition (délivrance de brevets et de titres lorsqu'il y a classement). Elles sont régies par la SCC à travers ses différentes commissions d'utilisation. (à l'exception de celles de deux fédérations mentionnées au 3° ci-dessus).

II.1.5.2 Les clubs d'utilisation

Les clubs d'utilisation ont pour objet la mise en valeur des qualités de travail des chiens suivant les aptitudes de la race. A cet effet, ils organisent concours, épreuves et démonstrations de travail. Le club doit être affilié par la SCR territorialement compétente, quelle que soit l'importance de celle-ci (sur le territoire de laquelle il a son siège). Par cette affiliation, le club est rattaché à l'organisation de la SCC dont il s'engage à respecter les statuts et règlements.

Les statuts du club sont conformes aux statuts-types des clubs d'utilisation de la SCC. L'affiliation est prononcée aux conditions fixées par la Commission d'utilisation de la SCR concernée. Cette commission est appelée Commission d'utilisation régionale (CUR); elle est constituée des représentants des clubs d'utilisation et de ceux désignés par le Comité de la SCR parmi lesquels le président de la CUR sera élu. La CUR a également pour rôle d'élaborer le calendrier des manifestations concernant l'utilisation, calendrier qui est approuvé par la SCR et la SCC. Elle contrôle le fonctionnement et l'activité des clubs et assure le relais entre clubs d'utilisation et Comité de la SCR. L'ensemble des activités des clubs d'utilisation (pour ce qui concerne l'utilisation au sens restreint du terme) est supervisé au sein de la SCC par la Commission d'utilisation des chiens de berger et de garde (CUN) et celle de l'éducation et de l'agility (CNEA). La CUN joue un rôle particulier pour ce qui concerne les activités dites de mordant. La loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux a introduit l'article L. 211-17 du code

rural qui met en place un encadrement réglementaire strict du dressage des chiens au mordant. Les articles R.* 211-8 à R.* 211-10 du code rural ainsi que l'arrêté ministériel du 26 octobre 2001 (relatif à l'exercice de l'activité de dressage des chiens au mordant et aux modalités de demande et de délivrance du certificat de capacité s'y rapportant) détaillent ces mesures. C'est ainsi que la CUN habilite les clubs pouvant pratiquer cette activité, atteste du niveau de compétences permettant l'accès au certificat de capacité pour le dresseur au mordant et délivre les licences aux personnes pratiquant cette discipline dans les clubs d'utilisation.

II.1.6. D'autres acteurs déterminants: les juges et experts confirmateurs

La présentation de l'organisation de la gestion des races canines ne saurait être complète sans que soit exposé le rôle des experts techniques que sont les juges et les experts confirmateurs. Les juges d'exposition décident sur la base des standards et au cours des épreuves de modèle quels sont les plus beaux chiens. Les juges d'épreuves d'utilisation estiment au cours des compétitions de travail et sur le fondement des règlements particuliers quels sont les meilleurs chiens. Quant aux experts confirmateurs ils apprécient ceux qui doivent ou ne doivent pas être confirmés et donc inscrits au LOF. Tous sont nommés par la SCC, sur proposition de sa Commission des juges et du LOF. Le Comité de la SCC «est souverain pour tout ce qui concerne les problèmes relatifs aux juges», même si le contrôle de la bonne exécution de leur fonction relève de toutes les instances intéressées (clubs de races et diverses commissions de la SCC).

Les juges d'exposition

Le juge (qui est en général à la fois expert-confirmateur) est qualifié pour une race déterminée. Le club de race doit assurer pendant la durée de leur activité l'information des juges de la race. Les conditions de la première nomination présentent un niveau certain d'exigence (avoir élevé dans la race depuis au moins 5 ans et posséder un affixe depuis au moins 3 ans; ne pas être professionnel selon la définition de la SCC, c'est-à-dire ne pas pratiquer à titre principal le négoce de chiens-). La nomination du juge par la SCC est prononcée à l'issue d'un cursus très complet: examen probatoire des connaissances par le club de la race, stage et examen, période de juge assesseur sous l'autorité d'un juge formateur, nomination comme juge stagiaire puis enfin nomination comme juge qualifié. L'extension à une autre race et éventuellement à toutes les races d'un même groupe est possible dans des conditions allégées, voire très allégées, par rapport à celles de la première nomination. A partir d'un certain nombre de races pour lequel le juge est qualifié, c'est sur sa simple demande - et non sur proposition des clubs de race concernés - qu'il peut solliciter une extension à d'autres races. Les clubs de race concernés ne peuvent s'opposer à une telle nomination qu'en présentant un dossier circonstancié et approuvé par la commission des juges de la SCC. L'extension permet à un juge de juger toutes les races du même groupe, pour le juge de groupe, ou même toutes les races, soit 331 races, pour le juge toutes races, dits "juges all-round".

Les experts-confirmateurs

L'expert-confirmateur est qualifié pour une race, avec des possibilités d'extension à d'autres races selon une procédure similaire à celle du juge d'exposition. Les conditions de nomination sont également semblables à celles du juge d'exposition, avec cependant un niveau d'exigence moindre. Le rôle des clubs de race est évidemment essentiel vis-à-vis de ces experts qui ont pour mission de constater si un chien répond ou non au standard de la race.

Les juges d'épreuves d'utilisation

Les juges d'épreuves d'utilisation ont un rôle analogue à celui des juges d'exposition: ils sanctionnent les qualités de travail et de comportement du chien qui complètent la conformité au standard. (les testeurs ou contrôleurs de caractère et d'aptitude, qui lors de la confirmation réalisent les tests d'aptitude naturelle ou TAN, ne sont pas assimilés aux juges d'épreuves d'utilisation). La procédure de nomination des juges d'épreuves d'utilisation fait intervenir les clubs intéressés (de travail, de race) et

les commissions de la SCC concernées. A l'issue d'une période de stage, la SCC peut qualifier le juge.

II.2 Le contexte national, communautaire et international

II.2.1 L'organisation en France de la gestion des races des espèces autres que l'espèce canine

L'organisation en France de la gestion des races des espèces autres que l'espèce canine mérite d'être examinée tout en conservant à l'esprit les différences qui peuvent exister entre les divers modes d'élevages. Dans la plupart des espèces domestiques, l'histoire de la zootechnie présente une chronologie et un cheminement similaires: des amateurs éclairés se regroupent autour d'une race de chevaux, de chiens, de bovins ou d'ovins et ont pour objectif soit d'en fixer, soit d'en améliorer les caractères. A cette fin, ils établissent un livre des origines pour y inscrire les généalogies des animaux.

II.2.1.1 Pour les espèces bovine, ovine et caprine, les UPRA associent toute la filière

Aujourd'hui, le livre généalogique d'une race de ces espèces est tenu par l'UPRA de la race (Unité nationale de sélection et de promotion de la race) qui est une association dont les missions pour une race donnée sont de (articles R.* 653-66 et suivants du code rural):

- définir les caractéristiques de la race;
- définir les orientations de la race et préciser ses objectifs de sélection;
- définir le programme d'amélioration génétique de la race ;
- qualifier les reproducteurs;
- tenir le Livre généalogique et délivrer les documents officiels;
- promouvoir la race.

Chaque UPRA est agréé par le ministre de l'agriculture. Juridiquement, l'UPRA (considérée comme le parlement de la race) est un groupement à but non lucratif constitué par les différentes professions et organisations intéressées qui sont ainsi représentées par trois collèges:

- le collège «création» qui regroupe les éleveurs sélectionneurs (et les centres de production de semence chargés du testage),
- le collège «diffusion» qui représente les organisations assurant la diffusion de la race (associations d'éleveurs, groupements de producteurs, coopératives d'insémination artificielle....),
- le collège «utilisation» qui rassemble l'ensemble des partenaires (et clients) de l'aval de la filière.

Le ministre de l'agriculture supervise les actions d'amélioration génétique de ces espèces au travers de mesures réglementaires (agrément des UPRA, des programmes d'amélioration génétique...: articles R.* 653-59 à R.*653-79 du code rural). La commission nationale d'amélioration génétique (CNAG) est l'instance administrative consultative compétente. (articles R.* 653-1 à R.* 653-4 du code rural). Soulignons que cette commission s'intéresse également à l'espèce canine puisqu'il existe un comité consultatif pour l'espèce canine (cf. II.1.2.1). Actuellement, l'ensemble des UPRA est fédéré au sein de France UPRA Sélection (FUS) qui, outre les organisations tenant les livres généalogiques des races bovines (27 UPRA), ovines (29 UPRA), caprine (une UPRA), porcine (une association rassemblant des races rustiques), accueille une section équine (en cours de reconstruction) et une section canine (une association: la SCC).

II.2.1.2 Pour les équidés, l'Etat intervient par l'intermédiaire de son établissement public: les Haras nationaux

L'espèce équine, compte tenu du rôle qu'elle tenait dans le domaine militaire, a été la première espèce animale dont l'élevage a été organisé par les pouvoirs publics. C'est en effet afin d'assurer en qualité et surtout en quantité la remonte de la cavalerie française qui devait affronter des armées mieux pourvues dans ce domaine, que Colbert créa les Haras royaux en 1665. Depuis plus de trois siècles, l'Etat intervient donc directement dans l'élevage du cheval et a mis en place une politique de sélection. Dans la période contemporaine, l'examen de l'organisation de la gestion des races dans l'espèce équine présente un intérêt évident compte tenu des nombreux points qui rapprochent cette espèce de l'espèce canine, notamment par la place qu'y occupent les non-professionnels¹ et l'importance du sport et de la compétition. Dans cette espèce, l'Etat est donc très présent au travers des Haras nationaux, aujourd'hui établissement public dont le ministre de l'agriculture assure la tutelle (articles R.* 653-80 à R.* 653-86 du code rural). C'est également le ministre de l'agriculture qui agréé les races, les conditions de tenue des livres généalogiques et les associations de race («organismes habilités à intervenir dans la sélection et l'amélioration génétique»). Les Haras nationaux tiennent les livres généalogiques. La politique d'amélioration génétique d'une race (ce sont en fait des propositions qui sont traduites en actes administratifs par décision ministérielle) est définie par la commission de stud-book qui est présidée par le président de l'association de la race, où l'administration est représentée et dont le secrétariat est assuré par les Haras nationaux. Les Haras nationaux, outre la tenue des livres généalogiques et le secrétariat des commissions de stud-book, assurent l'application des règlements et décisions individuelles des organisations précitées. Ils gèrent par ailleurs l'identification (obligatoire) des équidés et tiennent notamment le fichier central des équidés immatriculés. Par analogie avec l'espèce canine, l'espèce équine se caractérise par une activité sportive notable. Trois grandes catégories d'épreuves peuvent être distinguées:

- les courses dont la gestion est confiée pour l'essentiel aux deux associations nationales dites "Sociétés mères": France-Galop et Société du cheval français (d'autres associations d'importance locale interviennent également). La tutelle des courses est assurée par les ministres de l'agriculture et des finances;

1 Par exemple parmi les éleveurs de la race du trotteur français, sur 8 096 éleveurs, 5 141 détiennent une seule poulinière (source: Société du cheval français)

- les disciplines sportives (saut d'obstacles, dressage, complet, attelage, endurance...) dont la gestion est confiée à la Fédération française d'équitation qui est placée sous la tutelle du ministre chargé des sports;

- les épreuves d'élevage qui sont des épreuves sportives destinées aux jeunes chevaux en vue de la sélection et dont la responsabilité est confiée à la Société hippique française.

II.2.2 Le contexte communautaire: la directive relative aux conditions zootechniques et généalogiques régissant la commercialisation d'animaux de race

Le droit communautaire repose sur la directive 91/174/CEE du 25 mars 1991 relative aux conditions zootechniques et généalogiques régissant la commercialisation d'animaux de race. Ce texte fixe aux Etats-membres l'obligation de non-discrimination dans la commercialisation des animaux pour des motifs zootechniques ou généalogiques. A cette fin, la gestion des livres généalogiques et tout ce qui les concernent sont assurés «de manière non discriminatoire». C'est donc avant tout une obligation de résultat qui est exigée des Etats qui disposent par ailleurs d'une libre appréciation concernant les moyens.

II.2.3 La Fédération cynologique internationale (FCI)

La Fédération cynologique internationale (FCI) a été créée en 1911 par plusieurs pays européens dont la France afin d'encourager et de protéger l'élevage des chiens de race. Elle rassemble 80 membres et des partenaires associés (un seul par pays; pour la France, c'est la Société centrale

canine). Son siège est à Bruxelles. La FCI a adopté un règlement international d'élevage qui fixe des règles d'élevage (sur des sujets très pratiques: conditions de la saillie, cession du droit d'élevage, inscription des chiots au livre des origines...) auxquelles doivent se conformer les pays membres. La FCI valide et diffuse les standards de race (en fait définis par le pays d'origine de la race) qu'elle reconnaît dans le monde et qui s'imposent aux associations nationales. Elle patronne les expositions internationales. Certains pays comme les USA, le Canada et le Royaume-Uni n'adhèrent pas à la FCI.

II.2.4 L'organisation de la gestion du livre généalogique des races de l'espèce canine dans différents Etats

Les pays étudiés peuvent être caractérisés par le monopole concernant la tenue du livre d'origine ou par la pluralité des organismes assurant cette fonction. Dans la première catégorie, certains pays présentent un système dans lequel l'Etat délègue à une structure associative la gestion du livre des origines. C'est le cas de l'Espagne (Real Sociedad Canina de Espana), du Portugal, de l'Italie (Ente nazionale della Cinofilia Italiana), du Canada (Canadian Kennel Club). En revanche, la Belgique (Société Royale Saint-Hubert), la Finlande (Finnish Kennel Club), l'Irlande (Irish Kennel Club), le Royaume-Uni (Kennel Club), les Pays-Bas (Kennel Club in Nederland), présentent un système où une seule association tient le livre généalogique mais sans que cette fonction lui ait été confiée par délégation des pouvoirs publics. A côté de ce système de monopole existe un système caractérisé par la pluralité des organismes tenant les livres d'origine. C'est le cas

- de l'Allemagne où le livre des origines est tenu par les clubs de race et où une fédération nationale (Verbands für das deutsche Hundewesen) joue un rôle essentiellement de représentation,
- des USA (où cependant l'American Kennel Club tient un rôle prépondérant),
- du Japon (où trois associations sont agréées par le ministre de l'agriculture mais où l'une, le Japan Kennel Club, joue le rôle principal),
- du Danemark où plusieurs associations assurent cette fonction, la principale étant le Dansk Kennel Klub,
- de la Hongrie où l'Etat délègue à une cinquantaine d'associations la tenue du livre des origines. Notons qu'en Hongrie, l'Etat confie le contrôle du dispositif à un organisme public (l'OMMI placé sous tutelle du ministre de l'agriculture) qui agréé et contrôle les associations précitées. Dans tous les Etats étudiés, il existe des clubs de race. Le schéma le plus classique est celui d'un club par race, certains clubs pouvant regrouper plusieurs races. En Allemagne, une race peut être gérée par plusieurs clubs.

III. LES CONSTATS

Les questions posées par la lettre de mission ministérielle du 30 juillet 2004 (cf.annexe n°1/1 et 2) portent sur:

- l'organisation de la gestion des races canines, eu égard notamment à certains principes de gestion (transparence du fonctionnement et de la prise de décision, absence de conflit d'intérêt, défense de l'intérêt général),
- la politique actuelle de gestion des races canines, eu égard notamment à une approche quantitative ou qualitative,
- le contrôle de l'Etat sur l'ensemble du système.

Ces questions doivent être considérées par rapport à des principes et des intérêts relevant de la bonne gestion. C'est ce qui explique que les constats qui vont suivre ne vont ni détailler ni approfondir certains sujets concernant la cynophilie et les organisations afférentes. En effet, compte tenu du contexte et des perspectives de la mission ces aspects volontairement écartés ne présentaient pas un intérêt immédiat et direct par rapport aux questions posées. C'est notamment le cas de sujets aussi divers que la qualité des prestations administratives relatives à la tenue du LOF, les expositions et manifestations canines ou la gestion financière des associations ou la qualité des outils informatiques de la SCC. Les réponses qui vont suivre vont porter sur:

- l'organisation et la gestion associative,
- la politique de gestion des races canines mise en œuvre par la SCC,
- l'exercice de la tutelle du ministère de l'agriculture
- la filière canine.

III.1 Les constats relatifs à l'organisation et à la gestion associative

Les constats qui suivent ont pour objet l'organisation et les modalités de fonctionnement qui en découlent ainsi que les pratiques de la gestion du LOF.

III.1.1 Un mouvement fondé sur un bénévolat remarquable

L'ensemble associatif que représentent la SCC et les associations directement affiliées rassemble environ une centaine de milliers d'adhérents (66.000 adhérents dans les clubs de race, 33.000 dans les SCR) et 150.000 personnes si l'on y ajoute les membres des clubs d'utilisation. En-dehors d'une petite centaine de permanents salariés (la plupart à la SCC, et les autres dans les clubs de race et les SCR les plus importants), ces sociétaires sont bénévoles et assurent les multiples fonctions de la vie associative (administrateurs et dirigeants, juges et experts confirmateurs, mais aussi aides dans les expositions et concours) sans aucune contrepartie financière, si ce n'est pour les remboursements de frais de déplacements. Il convient donc de souligner ce fait associatif remarquable qui permet à la cynophilie de bénéficier d'un énorme réservoir de compétences et de savoir-faire et aux propriétaires des chiens de race de voir ainsi leurs animaux valorisés. Il convient également de constater la qualité des opérations de communication et de relations publiques mises en œuvre depuis quelques années en faveur des races canines: édition de documents grand public (Guide des bonnes pratiques canines, les fiches de races, document à destination des enfants, plaquette La Maison du chien) et présence de l'espèce canine au Salon International de l'Agriculture.

L'internet devient pour la SCC et les cynophiles un moyen de communication de plus en plus courant. Le site de la SCC s'enrichit: mise en ligne des portées de chiots disponibles, possibilité de consulter les dossiers généalogiques, sondages express en direct...Après une période difficile, l'instrument informatique et l'internet semblent prendre la place qui lui revient dans l'organisation associative dirigée par la SCC.

III.1.2 Des statuts archaïques

Le système associatif régi par la SCC relève d'un ensemble de statuts et règlements intérieurs (pour les clubs de race et les sociétés régionales, il s'agit de statuts-types et de règlements intérieurs types) qui datent de 1952 (cf. II.1.3.1, dernier alinéa). Depuis cinquante ans, ces textes n'ont donc bénéficié d'aucune modification. On peut ainsi citer quelques expressions qui n'ont plus lieu d'être :

- l'article premier des statuts énonce: «La Fédération ...a pour but d'assurer l'amélioration et la reconstitution des races...en France, dans les Colonies, les Pays de Protectorat et les Pays sous mandat...»;

- «les fonctionnaires rétribués de la Fédération» à l'article 7 des statuts;

- le mot «amateurisme» apparaît à différents endroits comme le témoin des origines historiques de la SCC.

A côté de ces expressions obsolètes existent des dispositions qui semblent elles aussi appelées à évoluer. C'est le cas de celle concernant l'admission de nouveaux membres dans une association affiliée qui prévoit qu'il faut «être agréé par le comité de l'association qui statue au besoin à bulletin secret et n'est pas tenu de faire connaître les raisons de sa décision». Il est aisé de comprendre que l'association puisse refuser certaines adhésions. En revanche, ce refus doit être motivé. C'est aujourd'hui un principe de droit unanimement reconnu. On relève également des dispositions qui sont en contradiction avec la jurisprudence et qui de ce fait mériteraient d'être réexaminées. Ainsi l'article 29 du règlement intérieur de la fédération permet de soumettre à la SCC le contentieux électoral des associations affiliées et en conséquence de revoir le cas échéant les résultats du vote d'une assemblée. Cette disposition génère un conflit de compétence avec le juge civil et doit être corrigé au profit du droit commun.

III.1.3 Une transparence financière insuffisante et non conforme à la demande du ministre de l'agriculture

A la suite du rapport COPERCI sur le fichier national canin remis en 2002 (cf. II.1.1, dernier alinéa), le ministre de l'agriculture a demandé à la SCC que les documents financiers et notamment les comptes de résultat distinguent clairement ce qui relève d'une part du fichier national canin et d'autre part de la gestion du LOF. Le document, certifié conforme par le trésorier adjoint de la SCC, intitulé «Bilan au 31 décembre 2003» et qui présente le compte de résultat et le bilan de la fédération pour l'année 2003 (remis en 2004), n'a pas tenu compte sur ce sujet, pourtant jugé très sensible, de la demande ministérielle. Il présente en effet des comptes n'opérant aucune distinction entre ce qui relève du fichier national canin et ce qui relève du LOF. C'est seulement le rapport du trésorier à l'assemblée générale de 2004 qui présente des chiffres consolidés distinguant les deux activités.

Les comptes 2003 sont les suivants :

Produits d'exploitation

Dont FNC

Dont LOF

10.145.138€

3.477.218€

6.667.919€

Charges d'exploitation
Dont FNC

Dont LOF

8.913.110€

3.735.733€

5.177.377€

Produits exceptionnels et financiers 140.275€

Les produits d'exploitation sont en hausse de 8,86% et les charges d'exploitation en baisse de 2,35% par rapport à 2002. «L'excédent de la SCC, après imputation du déficit du FNC, s'élève à 1.296.802 euros pour l'année 2003». En 2002, l'excédent était de 667.648 euros. L'essentiel des produits d'exploitation de la partie LOF provient des inscriptions au LOF et des confirmations.

N.B.: On constate qu'une inscription au LOF s'élève pour un chien à un prix d'environ 75 € (déclaration de saillie: 10 €; certificat de naissance: 21 €; pedigree issu du certificat de naissance: 21 €; confirmation: entre 30 et 40 €). A titre de comparaison, les coûts d'inscription pour un cheval ou poney sont d'environ 50 € (les prestations sont similaires avec une vérification physique du signalement du poulain par un agent des Haras nationaux).

III.1.4 Une prise de décision difficile ou inappropriée

L'informatisation de la SCC est emblématique des difficultés constatées à la prise de décision. L'informatisation constitue un enjeu fondamental pour une organisation où la gestion des bases de données (LOF et FNC) est au cœur de ses attributions. Cette évolution technologique fondamentale a été bloquée pendant les années 90 et jusqu'à une époque récente par l'incompétence de la personne responsable de ce secteur-clé, parente d'un dirigeant administratif de l'association. Malgré une série de diagnostics concordants et sans ambiguïté, l'association a été incapable pendant près d'une décennie de prendre la décision qui s'imposait. C'est ainsi que la gestion du LOF (sans parler de celle du FNC) n'a commencé à bénéficier d'une informatisation moderne que récemment. Cette illustration du principe selon lequel "il convient d'abord de ne pas contrarier les amis" trouverait d'autres exemples dans le traitement des multiples affaires disciplinaires qui relèvent de la fédération (cf. également III.1.9). La complaisance au bénéfice de certaines associations affiliées ou de leurs dirigeants peut conduire à des décisions inappropriées et contraires à l'intérêt général et à celui de la cynophilie: c'est le cas lorsque la SCC attaque devant la juridiction administrative les mesures prises par le ministre de l'agriculture pour enrayer la diffusion de la rage dans le Sud-Ouest de la France à l'automne 2004 (cf. annexe n° 8).

En fait, l'édifice constitué par la SCC et ses associations affiliées réclame une autorité forte. Or il n'y a pas d'autorité sans légitimité. Celle-ci ne peut se satisfaire de la simple délégation du ministère de l'agriculture. Elle doit être fondée sur des structures et des comportements d'où sont écartés la confusion des genres et les conflits d'intérêts.

III.1.5 Une oligarchie nuisible, résultat d'un cumul inhabituel des fonctions dirigeantes et des fonctions de juges

L'organisation de la gestion des races canines présente un cumul de fonctions inhabituel et certainement préjudiciable:

- une même personne est souvent à la fois dirigeante de club et juge;

- une même personne peut cumuler plusieurs fonctions dirigeantes (présidence de club, de SCR et membre du Comité directeur de la SCC);

- enfin le cumul de fonctions dirigeantes peut se combiner à la fonction de juge.

On constate par exemple qu'au sein du Comité directeur de la SCC, sur 26 membres,

25 sont juges dont plusieurs sont multigroupes et certains toutes races. On arrive ainsi à un système oligarchique où s'additionnent fonctions politiques (les fonctions de dirigeant d'associations qui définissent la politique des races canines) et fonctions de juges (qui assurent par leurs décisions l'application de ces politiques). Cette oligarchie entraîne un système de troc d'avantages se concrétisant par exemple par des échanges d'invitations à juger dans les expositions et concours (la même personne alternant dans le temps le rôle de puissance invitante- président de SCR ou de club- et le rôle de juge). Cette combinaison de cumuls et de «monnayages» des fonctions au profit de quelques personnes conduit à des confusions d'intérêt et, au-delà de l'aspect éthique, à des décisions préjudiciables à une gestion rigoureuse et efficace de la cynophilie.

III.1.6 Des modes d'élection discutables pour le Comité et le président de la SCC

L'élection du Comité et du président de la SCC constitue un élément essentiel de la vie cynophilie. Les observations suivantes portent sur :

- la désignation des représentants des associations affiliées qui élisent le Comité couramment appelés "grands électeurs",

- la composition du Comité,

- l'élection du président de la SCC.

Si le nombre des grands électeurs est défini par association (cf. II.1.3.1), les modalités de leur désignation au sein des associations ne le sont pas. On assiste donc à des pratiques diverses, la désignation des grands électeurs étant assurée soit par le président de l'association lui-même, soit par une cooptation au sein du comité. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la pertinence de ce pseudo suffrage étagé.

Le Comité de la SCC compte 26 membres. La représentation de l'ensemble des membres qu'il est censé assurer paraît critiquable. Ainsi la représentation des clubs de race devrait être mieux équilibrée entre les groupes. Par ailleurs, les SCR paraissent surreprésentées avec 10 membres. Enfin, les 6 représentants élus à titre individuel ne semblent pas se distinguer de façon significative des associations, clubs ou sociétés régionales, auxquelles ils appartiennent. Ces observations ne préjugent pas de celles concernant la non-représentation de certains acteurs (cf. III.1.7).

Le président de la SCC est élu par le Comité. Ce mode d'élection, s'il est resté classique dans les petites associations, présente l'inconvénient majeur de ne pas permettre aux électeurs de se prononcer sur la politique que compte mettre en oeuvre le futur président (si ce n'est au travers des professions de foi des candidats ; mais une profession de foi n'est pas un programme). Le président de la SCC est la personne sur laquelle repose la responsabilité de la gestion des races canines: il ne semblerait pas superflu que son élection ne soit pas seulement le choix d'un homme ou d'une femme mais aussi le choix d'une politique au travers d'un programme. L'historique de l'élection montre que généralement un seul candidat se présente à ce poste, ce qui n'est assurément pas un gage de dynamisme. On peut penser que l'association d'un programme à une candidature constituerait un facteur positif pour la démocratie au sein de la SCC.

III.1.7 Une démocratie incomplète

La non-représentation d'acteurs majeurs de la cynophilie dans les instances dirigeantes On constate une absence de représentation pour deux catégories d'acteurs importants au sein de l'organisation de

la gestion des races canines qui sont d'une part les éleveurs professionnels, et, d'autre part, les pratiquants des clubs d'utilisation.

III.1.7.1 La non-représentation des éleveurs professionnels

L'inéligibilité des « professionnels » aux Comités de la SCC, des SCR et clubs de race se limite statutairement depuis deux ans aux personnes qui achètent des chiots pour les revendre autrement dit les négociants (de nombreuses associations n'ont pas encore intégrées cette modification dans leurs statuts). Or on constate que les éleveurs professionnels (ceux dont l'élevage constitue l'activité principale, qui relèvent donc de la Mutualité sociale agricole et ont de ce fait une activité déclarée fiscalement), ne sont pratiquement pas représentés dans les instances de la SCC alors qu'ils représentent 15 % à 20 % de la production des chiens inscrits au LOF.

III.1.7.2 La non-représentation des clubs d'utilisation (au sens restreint du terme, pour les chiens des 1er et 2ème groupes)

Les clubs d'utilisation, sont placés sous l'autorité de la SCR ou de l'association territoriale qui les affilient. Les pratiquants des clubs d'utilisation peuvent être invités dans les CUR et les commissions régionales d'éducation et d'agility, de même au niveau national à la CUN et à la CNEA de la SCC. Mais les représentants des clubs d'utilisation ne siègent pas à ce titre dans les comités des SCR et de la SCC. En outre, certains présidents de SCR limitent ou même interdisent l'adhésion de membres de clubs d'utilisation. On est donc dans un système où la SCC et les SCR gèrent l'utilisation sans que les utilisateurs en tant que tels puissent être représentés dans les instances dirigeantes. Certains rétorquent qu'ils sont représentés au sein des clubs de race puisque une grande partie des chiens des clubs d'utilisation sont inscrits au LOF. Il convient de savoir cependant qu'on peut être utilisateur actif sans s'intéresser à l'aspect « club de race ». On se trouve donc dans un système où une activité est gérée ou peut être gérée par des personnes qui y sont étrangères.

Les chiffres suivants rappellent poids relatif des clubs d'utilisation dans la cynophilie:

- les SCR, qui comptent environ 33 000 adhérents, disposent de 110 grands électeurs et de 10 représentants au Comité de la SCC;

- les clubs de race, qui comptent environ 66 000 adhérents disposent de 220 grands électeurs et 10 représentants au Comité de la SCC;

- 6 membres du Comité sont élus parmi et représentent encore les clubs de race et les SCR mais à titre individuel.

- les clubs d'utilisation, qui sont au nombre d'environ 900 et comptent environ 50 000 adhérents, soit un tiers de l'ensemble, n'ont aucun grand électeur ni représentant.

III.1.8 Des SCR à territorialité variable

Les SCR ont pour rôles principaux l'organisation des expositions, manifestations et épreuves ainsi que la supervision des clubs d'utilisation (et leur affiliation). Compte tenu de l'illégalité de la structure « fédération canine régionale » (cf. II.1.3.1 et II.1.4.3), les SCR sont des associations qui couvrent une zone allant de l'arrondissement de département à la région. On a donc affaire à une hétérogénéité des zones couvertes et, par conséquent, de la dimension de l'association correspondante. Cet état de fait nuit à l'efficacité du système. On le constate plus particulièrement dans le domaine de l'affiliation des clubs d'utilisation et celui de l'habilitation des associations pratiquant le mordant où les SCR doivent fournir une activité administrative qui pour certaines, de trop faible échelle, est très difficile à satisfaire.

N.B. : la structure de fédération régionale canine ne doit surtout pas être réactivée. Elle est en effet critiquable au motif qu'elle implique un système d'affiliation en cascade (SCC / fédération régionale / association territoriale / club d'utilisation) très fragile puisque chaque étage supplémentaire dans un tel système de tutelle est un facteur d'amplification des dysfonctionnements.

III.1.9 Une tutelle administrative des associations affiliées déficiente

Les associations affiliées ont besoin - et sont d'ailleurs souvent demandeuses - d'une tutelle forte et respectée de part de la SCC. Cet avis vaut autant pour les clubs de race que pour les SCR. La fédération doit exercer son autorité mais elle doit aussi asseoir sa légitimité par sa compétence en répondant de façon satisfaisante à l'importante demande d'appui et de conseil. La SCC doit faire respecter les règles internes à la fédération. Les clubs et les SCR ont besoin bien souvent de conseil en matière juridique. A cet effet, les associations se tournent vers la fédération sans obtenir le conseil demandé: pas de réponse au courrier, pas d'interlocuteur joignable par téléphone... On assiste ainsi à un schéma classique: problème de droit au sein de l'association affiliée, naissance d'un conflit, dégradation de la situation, déplacement du litige vers la SCC, décision disciplinaire de la SCC (en première instance ou sur appel en seconde instance). Plutôt que de prévenir le conflit par des avis pertinents en amont, on aura à traiter en aval un litige qui aurait pu ne jamais parvenir à ce stade. On sait que le monde associatif est un milieu où le droit et le respect qui lui est dû constituent quelquefois un exercice nouveau pour un dirigeant. Cela entraîne néanmoins ici un contentieux disciplinaire anormalement abondant. Il convient également de déplorer l'existence de décisions qui peuvent surprendre l'observateur extérieur. On constate que la procédure disciplinaire en appel au niveau de la SCC s'intéresse statistiquement beaucoup plus souvent à annuler des sanctions disciplinaires prononcées par les clubs qu'à conforter la décision initiale sur le fond (pour un de nos interlocuteurs, le contentieux disciplinaire est devenue «une machine à annihiler les opposants»). Il est à souligner que, combiné habilement avec le contentieux de la diffamation, le contentieux disciplinaire peut être d'une efficacité redoutable au profit des plaideurs et au détriment de l'intérêt associatif.

III.2 Les constats relatifs à la politique de gestion des races canines mises en œuvre par la SCC

Les constats qui suivent s'intéressent à l'aspect technique de l'action de la SCC et de ses associations affiliées.

III.2.1 Une absence de définition et d'affichage de la politique et des objectifs stratégiques

A la question «Quelle est la politique de la SCC en matière de gestion des races canines et de sélection?», la grande majorité de nos interlocuteurs ont été incapables de répondre et ont constaté, tout comme nous, qu'il n'existait pas de politique affichée, d'orientations et d'objectifs déterminés. Il existe bien sûr des prises de positions ponctuelles sur les différentes questions qui se posent. De même, les comptes rendus des travaux des commissions constituent eux aussi les éléments d'une politique et témoignent d'actions mises en œuvre. Mais on ne trouve ni discours ni écrit présentant la politique générale de la fédération sur les grands sujets de la cynophilie. Tout se passe comme si on préférait éviter de se prononcer clairement sur des sujets qui risqueraient de mécontenter une partie des cynophiles et donc de l'électorat. Il est certain que les modalités de désignation du président de la SCC (cf. III.1.6), fondées sur une élection sans programme, favorisent une telle situation.

III.2.2 Tutelle technique des clubs de race

Les clubs de race, au nombre de 108, se caractérisent par une grande diversité en termes:

- de dimension (effectifs des adhérents, des chiens inscrits, des chiots inscrits chaque année,..)
- de compétence (aussi bien technique qu'en matière de droit des associations),
- de dynamisme.

Un petit club peut être dynamique et compétent. Un club important peut être un foyer d'irrégularités juridiques et comptables ainsi que d'aberrations techniques, ou encore être coupable d'inaction. Le système de l'affiliation devrait opportunément servir à endiguer ces dérives. L'activité d'un club de race se traduit par différentes actions qu'il est facile d'apprécier en matière de :

- sélection (grille de sélection, action à l'égard des tares génétiques et des hyper types...),
- contrôle des experts confirmateurs et des juges de beauté et de travail par un suivi individualisé des juges et de leurs décisions (inflation de récompenses, fréquence de contestation des décisions...), par les directives qui leur sont données, par la participation à leur désignation (politique par rapport aux extensions),...
- participation à l'organisation des expositions et concours de la race,
- communication (revue, site internet),
- évolution des effectifs,...

On constate dans le système actuel que si un club est insuffisamment actif, rien ne le contraint à se dynamiser. Or il faudrait au contraire que les clubs soient en permanence incités à avoir une politique active sur le modèle des plus dynamiques. Le système de l'affiliation qui, en l'état actuel, n'impose aucun cahier des charges ni obligations de moyens n'est donc pas utilisé comme il conviendrait. Cette problématique est intimement liée à la question de l'exclusivité d'un club pour une race donnée. Sauf à prendre le risque d'hérésies en cascade, il nous paraît impératif de privilégier le principe «un club pour une race» et d'écarter la possibilité d'affilier plusieurs clubs pour une même race. En effet, sous réserve de courage politique, le système de l'affiliation impliquerait logiquement qu'un club insuffisant puisse être désaffilié au profit du nouveau club créé par des fondateurs offrant des garanties suffisantes. En revanche, la gestion par un seul club de plusieurs races ou la réunion au sein d'une même association de plusieurs associations de races ne peut qu'être favorable à des économies d'échelle et à des synergies pour la mise en place de la politique souhaitée.

III.2.3 Des garanties peu fiables pour l'acheteur de chiot

La SCC garantit des signes de traçabilité des chiots (affiche et pedigree), des signes de qualité des élevages (élevage recommandé), assure des contrôles sur les élevages ou sur les chiots (contrôle d'élevage, contrôle de filiation). Ces labels qui représentent une marque pour un élevage, ces contrôles qui doivent garantir la fiabilité des labels sont souvent critiquables.

III.2.3.1 L'affixe, un signe dévalué

L'affixe est une dénomination qui s'ajoute au nom d'un chien et qui permet de savoir de quel élevage il provient. L'éleveur s'engage à n'élever que des chiens inscrits au LOF et à les soumettre au contrôle de la SCC. L'affixe représente pour l'éleveur mais aussi pour l'acheteur de chiot à la fois une marque et un label de qualité. Or il existe une pratique qui consiste pour un éleveur détenteur d'affixe à répartir ses chiennes reproductrices dans des endroits différents où les chiots naissent. Il nous semble clair qu'à la notion d'affixe devrait correspondre strictement correspond celle de lieu d'élevage. Une autre pratique paraît encore plus répréhensible: le prêt ou la location d'affixe. Dans ces deux cas, on a affaire à ce que l'on peut appeler une tromperie. Par ailleurs, la règle concernant l'élevage exclusif de chiens inscrits au LOF serait loin d'être respectée. Toutes ces observations amènent à conclure que l'affixe n'est ni un élément de traçabilité fiable, ni un gage de qualité crédible.

III.2.3.2 Les élevages recommandés, un label discutable

Les élevages recommandés par la SCC (qui envisage de remplacer l'appellation d'«élevage recommandé» par celle d'«élevage sélectionné») présentent des obligations dont l'intérêt est discutable:

- l'engagement à inscrire toute sa production au LOF,
- la détention de reproducteurs cotés,
- la production d'au moins un tiers des chiots ayant le qualificatif «très bon».

La similarité des conditions d'attribution de l'affixe et du label d'élevage recommandé rend quasiment redondantes les deux démarches.

III.2.3.3 Des contrôles d'élevage peu efficaces

L'article R.214-13 du code rural donne pouvoir à la SCC de contrôler de façon inopinée les élevages procédant à des déclarations de saillie. Ces contrôles sont initiés de façon variable (sondage, demande d'un club de race, demande de la SCC). Ils portent sur l'identification de l'ensemble des reproducteurs présents, la vérification des chiots au titre de la généalogie, l'état sanitaire des animaux et les installations. Le nombre des élevages contrôlés a été de 96 en 2000, 49 en 2001, 29 en 2002, 23 en 2003 et 137 en 2004. Les sanctions éventuelles sont prononcées par la SCC et vont de l'avertissement à l'interdiction d'inscrire au LOF. Le pouvoir de contrôle constitue un des éléments permettant de qualifier la gestion du LOF de service public administratif (cf. II.1.2.2). Ce pouvoir apparaît insuffisamment exercé du fait du faible nombre d'opérations, d'une part, et du fait qu'ils ne sont mis en œuvre qu'en cas de suspicion et à des fins répressives.

III.2.3.4 Des filiations certifiées mais non fiables

Tout acheteur de chiot inscrit au LOF a normalement la garantie de la part de l'éleveur vendeur du chiot, mais également de la part de la SCC gestionnaire et responsable du LOF, que le chiot acheté a pour parent tel chien et chienne inscrits au LOF. C'est ainsi que la SCC dans son agenda 2005 affirme :

«Un chien de race est :

- fiable : ses caractéristiques sont énumérées dans le standard de sa race. Sa traçabilité est garantie.
- sûr : grâce aux efforts conjugués et permanents de sélection effectués conjointement par la SCC, les associations de race et les éleveurs. »

Or une majorité des acteurs rencontrés sont convenus qu'un pourcentage non négligeable des certificats de naissance sont en fait des faux puisqu'au moins l'un des deux parents inscrits ou ne seraient pas le géniteur réel. Le taux de fausses déclarations pourrait aller, selon certains de nos interlocuteurs, jusqu'à 30 %. Quelques contrôles - ciblés car ils visent des éleveurs suspects - ont été réalisés par la SCC. Pour les années 1998, 1999, 2000, 2001, ils ont porté, (d'après le document en date du 19 février 2002 de la SCC) sur 34 portées chez 34 éleveurs. Sur 16 des 34 contrôles, des incompatibilités ont été démontrées entre chiots et parents déclarés; ils correspondent donc à de fausses déclarations ou à des erreurs. Compte tenu du nombre infime de ces contrôles et de leur caractère non aléatoire, il n'est évidemment pas possible de tirer des conclusions pour l'ensemble de la production LOF. Les contrôles ont, semble-t-il repris en 2004, mais à une échelle très modeste. Deux tests de filiation existent actuellement et sont largement utilisés. Il n'existe donc pas d'entrave technique à la mise en œuvre systématique des méthodes génétiques modernes. Cette situation, caractérisée à la fois par l'incertitude sur la dimension de la fraude, le discrédit qui pourrait atteindre la production des chiens de race et l'indifférence qu'elle suscite de la part des responsables de la gestion du LOF nous apparaît comme un élément très fragilisant de la production de chiens de qualité en France. Il convient de souligner que la SCC évoque depuis 1992 son intention d'avoir recours à l'outil génétique pour fiabiliser les origines déclarées. Dès cette époque, un partenariat a été développé avec le laboratoire LABOGENA et, dès 1995, les premiers résultats permettaient de mettre en place un début de politique de contrôle basée sur des méthodes modernes dans une démarche d'assurance qualité. Dix ans plus tard, on constate que, là encore, les tests disponibles ne sont utilisés par la SCC que très rarement et dans tous les cas à des fins répressives. A noter toutefois que

quelques clubs de race ont pris dans ce domaine des initiatives isolées qui répondent à un véritable progrès et commencent déjà à apporter des résultats tangibles. Dans certaines races, une proportion importante des géniteurs dispose déjà d'une carte d'identité génétique.

III.2.4 Des pratiques discutables concernant les juges

On a vu la place du juge et de l'expert confirmateur (cf. II.1.6) dans l'organisation et la gestion du LOF, le juge étant celui qui distingue souverainement le beau et le bon chien. On a également constaté les inconvénients des cumuls de la fonction de juge avec celle de dirigeant (cf. III.1.5). Les actions des juges appellent de notre part des observations qui intéressent:

- le caractère bienveillant et inflationniste des appréciations distribuées en exposition,
- l'encadrement insuffisant des juges par les clubs de race,
- les extensions de qualification des juges et la nature très critiquable du juge toute races,
- le monopole de quelques juges sur les expositions.

on constate dans les concours une inflation des récompenses: C'est ainsi que la mention «excellent», la plus haute qui soit attribuée, serait décernée à 82 % des sujets en exposition. On en arrive ainsi à un système où tous les chiens corrects sont placés au même niveau. Le résultat de ce surnombre de récompenses et de notes très élevées est une dévaluation du jugement et du prix attribué, une incapacité à distinguer le chien réellement « excellent » de celui qui ne l'est pas

la politique de sélection est d'abord l'affaire des clubs de race. Il leur incombe donc de donner les directives appropriées aux juges de la race sur les orientations qu'ils souhaitent privilégier. Or il est patent que certains clubs de race ne réunissent pratiquement jamais leurs juges, alors qu'est réglementairement prévue une réunion au moins tous les deux ans. L'autorité des clubs sur les juges paraît ainsi très faible. Cela est dû à la fois au manque de suivi par les clubs, aux textes régissant la nomination des juges (en cas d'extension, il est difficile au club de s'opposer à une nomination) et à un manque d'autorité de la SCC à l'égard des juges irréguliers.

Comme nous l'avons vu plus haut (cf. II.1.6) le juge est d'abord qualifié pour une race déterminée. Le procédé de l'extension permet la qualification pour d'autres races. Si l'obtention de la qualification est relativement difficile pour une première race (bien que quelques défaillances dans la rigueur du système de contrôle des connaissances nous ait été signalées), elle devient paradoxalement de plus en plus facile avec le nombre de races pour lesquelles le juge sollicite son extension de qualification. On peut admettre que la compétence d'un juge chevronné puisse s'étendre, avec l'expérience et par certaines analogies, à toutes les races d'un même groupe. Mais le stade ultime du procédé de l'extension est le juge toutes races (« all round») qui, comme son nom l'indique, est considéré comme compétent pour toutes les races canines. Il paraît difficilement imaginable qu'une même personne puisse appréhender correctement plusieurs centaines de races, mais surtout connaisse la politique de sélection de 108 clubs de race et puisse en maîtriser les directives. il existe une répartition très inégale des participations des juges aux concours. Le système relationnel fondé sur la réciprocité des attributions, d'une part, et celui des juges multi races et toutes races, d'autre part, conduisent tout naturellement à ce que parmi les 1200 juges d'exposition répertoriés, un tiers ne juge pratiquement jamais mais par contre une petite cinquantaine d'entre eux monopolise l'essentiel des expositions importantes.

III.3 Les constats relatifs à l'exercice de la tutelle du ministère de l'agriculture

Au nom de l'Etat, le ministère de l'intérieur intervient en tant que responsable des associations reconnues d'utilité publique. Son contrôle, purement formel, s'exerce en matière de régularité des

statuts, de tenue des comptes et d'acceptation des libéralités); C'est la tutelle exercée par le ministère de l'agriculture qui fait l'objet des constats qui vont suivre. Il intervient au nom de l'Etat en tant que responsable de la génétique animale et délégué du LOF.

III.3.1 L'Etat, légalement responsable de la génétique canine

L'historique de la gestion du LOF (cf. II.1.1) a été présenté dans la deuxième partie du rapport. Il convient donc de prendre acte :

- de la responsabilité de l'Etat, consacrée par le législateur, dans la gestion des races animales et dans la tenue des livres généalogiques dont il est le propriétaire, du principe de délégation qu'il a mis en place pour toutes les espèces concernées auprès d'associations ou d'établissement public, ce qui signifie que l'Etat ne veut pas assurer lui-même directement cette gestion mais qu'il se doit cependant de s'assurer que la gestion déléguée est correctement conduite.

III.3.2 Une tutelle insuffisante

Force est de constater que le ministère de l'agriculture n'a pas mis en place les systèmes de contrôle qu'exige la délégation de service public de gestion du LOF.

III.3.2.1 Des bases notoirement insuffisantes

La gestion du LOF est confiée à la SCC sans véritable cahier des charges si ce n'est quelques règles relatives aux associations de races et à l'inscription au LOF prévues par voie réglementaire (article R. 214-7 à R. 214-15 du code rural et arrêté du 20 mai 1994). Le délégué, c'est-à-dire le ministère de l'agriculture, aussi étonnant que cela puisse paraître, n'a pas fixé pour que l'agrément lui soit accordé les conditions administratives et techniques, les objectifs, les devoirs de son délégataire. C'est ainsi que le délégataire n'est soumis à aucune obligation formelle de rendre compte de sa gestion du LOF et, d'une façon plus large, de sa politique en matière de gestion des races canines. Par exemple, le ministre de l'agriculture ne peut obtenir un état des lieux de la gestion administrative et financière qu'en application des statuts de l'association mais non pas en application des conditions de son agrément. C'est ainsi également que le délégué n'a aucun droit de regard sur la tarification du service rendu à l'utilisateur.

III.3.2.2 Des carences évidentes

Les trois exemples suivants illustrent le manque d'intérêt de l'Etat pour sa mission de tutelle. Ils intéressent :

- l'absence de mise en place de la commission scientifique et technique,
- l'absence de mise en place de la section canine de la CNAG,
- l'absence d'agrément de certains clubs de race.

Force est de constater que depuis plus de trente ans le ministère de l'agriculture n'a pas mis en place la commission scientifique et technique ainsi que prévu par l'article 9 du décret du 26 février 1974 relatif à la tenue du livre généalogique pour l'espèce canine (cf. II.1.2.1 ; cet article est aujourd'hui codifié à l'article R. 214-15 du code rural). Cette instance devait permettre en effet de superviser la gestion de la SCC et d'arbitrer les litiges de nature technique. Dans cette mise en œuvre incomplète du décret, si le ministère paraît le premier responsable, on peut cependant s'étonner que la SCC n'ait jamais réclamé le respect de l'article R.214-15. Si il est exact que cette commission aurait supervisé, comme une instance d'appel, une partie de son activité, elle aurait également assuré la régulation d'un système associatif compliqué, ce qui n'aurait pu finalement que contribuer à la qualité de son

action et à celle du ministère de tutelle. En fait, il semble bien que la SCC ait tout fait pour bloquer la mise en place de cette instance jusqu'à une époque récente.

N.B.: Afin de relancer et d'actualiser le dispositif prévu, un projet de décret a été rédigé par la direction générale de l'alimentation qui a hérité de la compétence administrative de la génétique canine et du dossier en 1999. Ce projet intègre la commission précitée. Ce texte qui a été l'objet d'une concertation approfondie est un décret simple et non pas en Conseil d'Etat.

La Commission nationale d'amélioration génétique (CNAG) qui assiste le ministre de l'agriculture dans son action pour l'amélioration génétique des espèces animales (articles L.653-9 et R.* 653-1 à 653-4 du code rural) et qui donc supervise la sélection animale n'a jamais été utilisée pour sa composante canine. Il est vrai que sa composition serait sans doute à adapter pour ce qui concerne cette espèce. Le ministère de l'agriculture n'a en fait jamais désigné les personnalités qualifiées pour la section canine.

Les clubs de race doivent être agréés par le ministre de l'agriculture. C'est en tous cas ce que prévoit l'article R. 214-8 du code rural. Or depuis 1987, il semble qu'aucun club de race n'ait été agréé. Cela signifie que les clubs de race concernés ne sont pas reconnus par la puissance publique et que les actes qu'ils prennent ou auxquels ils participent en application des dispositions du code rural peuvent être contestables juridiquement (participation à la définition des standards de la race en accord avec la SCC ; rôle dans les inscriptions et confirmations; mais surtout lors de litiges et d'actions contentieuses engagées au titre des intérêts de la race, que le club représente, vis-à-vis d'une association ou d'une personne physique) . Selon la SCC, le ministère de l'agriculture aurait laissé sans suite une demande d'agrément de clubs de race en 1987. Une quinzaine de clubs de race fonctionneraient ainsi sans agrément, avec une capacité juridique réduite.

III.3.2.3 Des modalités de suivi insatisfaisantes

En l'état actuel, au sein de la direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture, un agent est chargé du secteur «génétiques canine et féline». L'essentiel de sa tâche est consacré au suivi des différents litiges adressés au ministère par les particuliers et les associations; ce suivi pourrait occuper à lui seul une cellule juridique spécialiste du droit des associations. Le ministère ne reçoit aucun compte rendu de l'activité qu'il a déléguée, aucun compte rendu des contrôles d'élevage et de filiation et des suites qui leur sont données, aucun document particulier si ce n'est la Revue officielle de la cynophilie. Renseignement pris, le ministère ne reçoit même pas d'invitation à l'assemblée générale de la SCC.

III.3.3 Une tutelle marquée par des rapports ambigus

A côté des constats énoncés ci-dessus, il convient de compléter cette analyse sur le rôle effectif de l'Etat par les observations suivantes:

– La SCC revendique dans tous ses documents, et notamment ceux destinés au public, la tutelle du ministère de l'agriculture, mais aussitôt qu'il intervient ou que les choses vont mal, les dirigeants lui imputent la responsabilité de leurs difficultés. Pour certains, cette fonction de bouc émissaire solidarise les membres de la SCC et tiennent lieu, pour l'association, de politique. C'est ainsi que depuis quinze ans, la question de la soumission de la SCC à la TVA puis celle de l'identification électronique prolongée par les difficultés de gestion du fichier national canin se sont substituées à l'affirmation d'une politique de gestion des races.

– Par ailleurs, la majeure partie des personnes interrogées déplore l'absence ou la discrétion du ministère, la considérant avec un certain dépit comme la marque d'un désintérêt de la part de l'Etat. Les avis peuvent diverger sur le degré souhaité d'intervention de l'Etat, une bonne majorité souhaitant une tutelle réelle.

III.4 Les constats relatifs à la filière canine

Comme nous l'avons indiqué au début de ce rapport, les acteurs de la filière canine, d'une importance socio-économique assez considérable, sont divers et variés (cf. I.1 et 2). Or, jusqu'à ce jour, aucun organisme n'a été créé pour fédérer les forces vives de ce secteur d'activité et lui donner la structuration dont bénéficient toutes les autres filières de production animale. Le simple fait qu'il n'existe pas de données fiables et facilement accessibles concernant les caractéristiques économiques et sociales de la filière est en soi un symptôme éloquent de cette carence. La situation est aggravée du fait que, compte tenu de sa situation institutionnellement dominante, les partenaires potentiels s'imaginent souvent que la SCC assume cette fonction de moteur de la filière. Or elle n'en a ni les objectifs statutaires, ni l'ambition apparente, ni les compétences avérées et, de toutes façon, n'est organiquement concernée que par les chiens LOF, soit, comme nous l'avons vu, 15% de la population animale concernée. Pour pallier cette carence, une initiative particulièrement opportune avait été lancée par le ministère de l'agriculture en 2001 visant à créer un "Institut technique de l'animal de compagnie". L'ensemble des composantes du vaste secteur de l'animal de compagnie avait été réuni et la décision de principe d'un regroupement au sein d'une association avait été prise. Malheureusement, cette construction a finalement avorté pour deux raisons principales, selon les participants à cette tentative entendus à la faveur de la présente mission:

- les représentants naturellement majoritaires de la production canine ont ressenti d'emblée une difficulté de collaboration fructueuse avec ceux des autres productions (chats et "nouveaux animaux de compagnie");
- le suivi du dossier avait été confié au président de la SCC, lequel, pour des raisons qu'il ne nous incombe pas d'analyser ici, n'a pas semblé vouloir ou pouvoir consacrer à ce dossier l'énergie suffisante pour la réussite de l'entreprise.

IV. PROPOSITIONS

Les propositions qui suivent doivent permettre la mise en place d'un système qui réponde à la demande des cynophiles, des pouvoirs publics et de tous les possesseurs de chiens (LOF et non-LOF). Elles se caractérisent par:

- la modernisation (et non la remise en cause) de l'organisation générale de la gestion des races canines en France et notamment la rénovation des statuts et des pratiques de la SCC,
- des mesures n'impliquant pas un appel au budget de l'Etat,
- des dispositions appelant à des évolutions réglementaires faciles à mettre en œuvre.

IV.1 Propositions concernant la SCC et ses associations affiliées

IV.1.1 Améliorer la gestion associative en modernisant les statuts et le fonctionnement de la SCC et de ses associations affiliées

On inclut ici dans le mot «statuts» le règlement intérieur de la SCC, les statuts-types et les règlements intérieurs-types des associations affiliées.

IV.1.1.1 Purger les textes de base de la SCC d'un certain nombre d'archaïsmes et dispositions sources de dysfonctionnements.

En conséquences des anomalies constatées (cf. III.1.2), il convient de:

- corriger les archaïsmes,
- corriger la disposition en matière de contentieux électoral attribuant une compétence disciplinaire à la SCC,
- rendre obligatoire la motivation de refus d'adhésion.

IV.1.1.2 Assurer la représentation de tous les acteurs intéressés

Les constats de la partie III démontrent, rappelons-le, l'absence dans les instances dirigeantes (SCC, clubs de races, SCR) d'acteurs importants de la cynophilie: les clubs d'utilisation d'une part, les éleveurs professionnels d'autre part. Il convient en conséquence d'assurer leur reconnaissance en permettant à leurs représentants de siéger dans les comités.

1° La représentation des clubs d'utilisation

Les clubs d'utilisation appartiennent à un système au sein duquel ils doivent pouvoir représenter et défendre eux-mêmes leurs intérêts. Trois scénarios ont été examinés.

Scénario n°1 : la création d'une fédération du sport canin à côté de la SCC

Le travail du chien se traduit par des disciplines qui pourraient être rassemblées au sein d'une fédération du sport canin. Plusieurs arguments plaident en faveur d'un tel schéma:

- le travail concerne aussi bien des chiens inscrits que des chiens non-inscrits,

- les récompenses reçus par les chiens inscrits peuvent être prises en compte sans difficulté dans les bases de données gérées par la SCC en vue de la sélection de races (une convention entre fédération du sport canin et SCC serait établie à cette fin),

- l'exemple du cheval où l'équitation et ses nombreuses disciplines relèvent de la Fédération française d'équitation placée sous la tutelle du ministre des sports et où la gestion des races relève d'associations d'éleveurs placées sous la tutelle des Haras nationaux,

- l'exemple des courses de chiens de traîneaux qui bénéficient d'une fédération délégataire du ministre des sports, comme la Fédération française d'équitation. L'adhésion d'une discipline à la fédération du sport canin serait volontaire.

Scénario n°2 : la création d'un groupement rassemblant, affiliant et contrôlant les clubs d'utilisation qui serait membre de la SCC et siègerait en tant que tel au comité de la SCC

Les clubs d'utilisation seraient affiliés et contrôlés directement par ce groupement qui bénéficierait de la personnalité morale et qui jouerait les rôles combinés de la CUN, de la CNEA et des SCR. Ce groupement aurait un financement et un fonctionnement autonomes. Il adhérerait à la SCC et siègerait au Comité de la SCC.

Scénario n°3 : le maintien du système actuel mais avec représentation des clubs d'utilisation au sein des comités des SCR et de la SCC

Des trois schémas, le deuxième et surtout le troisième sont les moins perturbateurs pour le système actuel. Le deuxième présente de nombreux avantages mais enlève le contrôle des clubs d'utilisation aux SCR et les fragilise. La mission préconise la troisième option sous réserve de la prise en compte des modifications de la composition des Comités en instaurant systématiquement des collèges dont un serait réservé aux utilisateurs (cf. IV.1.1.4 pour le Comité de la SCC).

2° La représentation des éleveurs professionnels

Il semble que la façon la plus simple d'assurer cette représentation soit de prévoir un minimum de sièges réservés à des élus de cette catégorie au sein du comité de la SCC et de ceux des clubs de races. Pourrait être représentant des éleveurs professionnels toute personne ayant acquis le statut social correspondant.

IV.1.1.3 Corriger la cause principale d'une oligarchie néfaste

A cette fin, il conviendrait d'interdire le cumul des fonctions de juge avec celles de membre du Comité de la SCC, de président de club de race et de président de SCR. Cela ne signifie évidemment pas qu'un juge ne puisse pas accéder à des fonctions dirigeantes. Cela impliquerait par contre qu'un dirigeant s'abstienne de juger pendant la durée du mandat qu'il exerce. Ce principe est d'application évidente dans la plupart des autres espèces. Son respect semble indispensable pour la mission. Toutefois, après discussion avec de nombreux dirigeants, il apparaît que des dérogations raisonnables pourraient être admises. Par exemple, un membre du Comité de la SCC pourrait être admis à juger dans sa race favorite un nombre de fois limité chaque année.

IV.1.1.4 Moderniser la composition du Comité de la SCC

Il résulte de la nécessaire représentation des acteurs principaux de la cynophilie (cf. IV.1.1.2) que le Comité de la SCC doit intégrer de nouveaux membres mais aussi assurer une représentation plus équilibrée et plus ouverte. Le nombre des représentants des clubs de races ne doit pas être augmenté et doit assurer une représentation équitable des groupes de races. Le plus simple serait d'avoir un représentant par groupe, dont pour l'ensemble des dix groupes un éleveur professionnel. La représentation des clubs d'utilisation doit être introduite, celle des SCR pouvant être diminuée (avec

dix représentants, elles s'avèrent surreprésentées et bénéficieraient d'une sorte de double représentation avec celle des clubs d'utilisation). Enfin l'introduction de personnalités qualifiées n'appartenant pas obligatoirement à des organisations affiliées doit être promue afin d'apporter une indispensable lumière extérieure aux débats.

On pourrait ainsi retenir la distribution suivante:

- 10 représentants des clubs de races (un par groupe) dont au moins un éleveur professionnel,
- 6 représentants des SCR,
- 6 représentants des clubs d'utilisation,
- 6 personnalités qualifiées (qui ne seraient pas représentants des SCR ou des clubs de race) dont 3 personnes ayant démontré une compétence avérée et/ou un intérêt notoire pour la cynophilie, un enseignant chercheur, un chercheur, un vétérinaire.

IV.1.1.5 Moderniser le mode d'élection du président de la SCC

Du fait des modalités actuelles, l'élection du président de la SCC n'est pas fondée sur un programme et se dispense de la présentation d'une équipe (cf. III.1.6). A l'image du mode d'élection qui régit depuis déjà plusieurs décennies les fédérations sportives et qui a largement démontré son intérêt et ses avantages, nous préconisons que:

- l'élection du président de la SCC soit faite par les grands électeurs de l'assemblée générale (cf. ci-après) sur la base de candidatures associées à un programme, une fois que le Comité aura été désigné;
- dans un second temps, le président nouvellement élu, propose la composition de son bureau aux membres du Comité.

IV.1.1.6 Harmoniser le mode de désignation des grands électeurs

Compte tenu de leur diversité (cf.III.1.6), les conditions de désignation des grands électeurs dans les clubs et SCR en vue de l'élection des administrateurs du Comité de la SCC doivent être harmonisées. Il conviendrait que les statuts fixent ce mode de désignation. Notre préférence va à un mode de désignation par les adhérents de l'association lors de leur assemblée générale.

IV.1.1.7 Simplifier l'organisation des SCR

Le constat a été fait (cf.III.1.8) des inconvénients générés par des sociétés régionales d'importance très hétérogène. En conséquence, il ne devrait y avoir qu'une seule association territoriale affiliée par la SCC par région administrative. Elle aurait pour adhérents des individus personnes physiques et des personnes morales et aurait les fonctions dévolues classiquement: organisation des expositions et épreuves, affiliation et contrôle des clubs d'utilisation. Ce qui entraîne de facto l'abrogation des affiliations qui ne remplissent pas ces conditions territoriales. Ce qui entraîne également la résolution du problème de la légalité de l'entité «fédération canine régionale». Selon le contexte et les nécessités géographiques, rien n'empêcherait évidemment les SCR de développer en leur sein des structures départementales à autonomie variable mais qui ne pourraient pas bénéficier de l'affiliation directe de la SCC.

IV.1.1.8 Améliorer et moderniser le fonctionnement interne de la SCC

En attribuant une indemnité de fonction au président comme y autorise aujourd'hui la loi. La présidence peut à juste titre être considérée comme une fonction à temps plein ou à temps partiel (la SCC le définira), équivalente à celle d'un cadre supérieur. Afin de l'ouvrir à des personnes autres que

rentières, retraitées ou encore fonctionnaires mis à disposition, il convient d'y associer un statut indemnitaire. (la majorité des grandes associations nationales ont adopté ce type de disposition).

En étant plus attentif à la légalité d'une façon générale, et en particulier pour ce qui concerne les actes administratifs. Il convient ainsi par exemple de faire agréer tous les clubs de races affiliés qui ne le sont pas. Il importera par ailleurs de veiller à ce que certains salariés de la SCC s'abstiennent strictement d'exercer tout pouvoir à l'égard des élus et des associations affiliées sauf à bénéficier d'une délégation formelle de la part du président.

En offrant une aide plus efficace aux associations affiliées dans le domaine du droit et des pratiques associatives: des réponses à leurs questions, des correspondants sur les domaines qui les concernent.... (cf. III.1.9).

En présentant la transparence financière attendue. A cette fin, il conviendra:

- de séparer les comptes des deux activités déléguées,
- de présenter un budget prévisionnel et une comptabilité analytique,
- d'établir un bilan et compte de résultat consolidé de l'ensemble SCC-SCR-clubs de races (et éventuellement clubs d'utilisation).

IV.1.2 Propositions concernant la gestion technique des races canines

IV.1.2.1 Valoriser la fonction du juge

On distinguera ici la fonction de juge de celle d'expert confirmateur, les propositions de réforme concernant seulement la première.

En limitant les extensions de qualification normale des juges à un groupe

Il nous paraît qu'une extension à un groupe de races est suffisante pour satisfaire à une exigence de qualité et répondre aux besoins de la cynophilie. Exceptionnellement, des extensions pourraient être accordées à une ou deux races en dehors du groupe, voire à un autre groupe. Les extensions devraient alors satisfaire à des conditions, plus sérieuses que celles pratiquées actuellement notamment s'agissant de la formation.

En supprimant la fonction de juge toutes races

Avec les juges toutes races, le système de l'extension est poussé à son paroxysme. Comme nous l'avons dit, une connaissance maîtrisée de plus de 300 standards et des directives des clubs qui les régissent nous apparaît humainement impossible (cf. III.2.4). La mission dénonce le principe du juge toutes races, incompatible avec l'exigence de compétence requise pour exercer ce type de responsabilité. Les tenants du système actuel argumenteront sur la difficulté de l'organisation d'expositions sans la participation de juges toutes races (dont le rôle se résumerait alors à celui de «bouche trou»). Ils évoqueront encore le contexte international qui favorise ce concept. Nous objecterons que les quelques juges qualifiés pour un ou deux groupes pourront facilement répondre aux besoins comme nous l'ont confirmé certains organisateurs d'expositions. Par ailleurs, l'expérience courante montre que certains juges spécialisés dans une seule race sont fréquemment invités à l'étranger grâce à la notoriété acquise du fait d'une compétence avérée.

En maintenant le système existant relatif aux experts confirmateurs

La fonction d'expert confirmateur devrait pouvoir continuer à bénéficier des possibilités d'extensions existantes compte tenu de la nature différente de la prestation qui n'exige pas le même type de connaissances particulières et ne répond pas aux mêmes enjeux que celle du juge.

En responsabilisant les clubs de race vis-à-vis des juges

Les clubs de race doivent assurer effectivement la formation et l'information des juges et experts confirmateurs, notamment par des directives qu'ils devraient leur adresser régulièrement. Ils doivent procéder à un suivi des résultats des juges (il est aisé pour un club de connaître le taux des «excellent» attribués et le respect de l'application des directives, par exemple en matière d'hyper type). Leur avis en vue de la désignation d'un juge ou d'une extension, même s'il demeure consultatif, doit constituer un élément déterminant de la décision de nomination de la SCC.

IV.1.2.2 Dynamiser la politique des clubs de race

Les clubs de race doivent se voir fixer par la SCC un cahier des charges qui les conduise à la mise en place d'une réelle politique de gestion des races (ce que les clubs actifs font déjà). Au maintien de l'affiliation devrait être associée l'acceptation d'une politique contractuelle. Les exigences du cahier des charges pourraient concerner:

- l'établissement et la réactualisation permanente d'une grille de sélection,
- un programme de lutte contre les tares génétiques et contre les hyper types,
- un plan de formation et de directives aux juges,
- la mise en place d'une commission d'élevage et zootechnie,
- les services d'un zootechnicien conseil.

Les commissions spécialisées de la SCC valideraient les propositions des clubs ou les amenderaient. Les clubs ne pouvant satisfaire ces demandes devraient bénéficier d'une aide. En cas d'échec récidivant, il serait proposé un regroupement. En dernier recours, il pourrait être procédé à une désaffiliation avec remplacement. Le principe d'un club pour une ou plusieurs races doit être privilégié. Les rassemblements au sein d'un même club de plusieurs races (ou au sein d'une fédération de plusieurs clubs de race) doivent être favorisés, notamment pour les clubs modestes en effectifs et en moyens. Les avantages de la réunion de clubs en termes de synergie des compétences et d'économies d'échelle ne sont plus à vanter.

IV.1.2.3 Fiabiliser les signes de traçabilité et de qualité délivrés par la SCC

La SCC a pour mission, compte tenu de sa délégation de service public, de garantir les documents qui certifient les origines. Dans cette optique, quatre chantiers sont prioritaires:

- la garantie des origines,
- les affixes,
- la notion d'élevage de qualité: l'élevage certifié (le certificat d'identité génétique)

Garantir les origines

Une stratégie doit être mise en place au plus tôt pour permettre à tous les éleveurs de toutes les races de se procurer dans des conditions pratiques et financières acceptables d'une carte d'identité génétique pour tous leurs reproducteurs.

Dans ces conditions, les acheteurs de chiots pourraient, s'ils le désirent et à leurs frais, faire procéder facilement à l'une vérification rapide de la filiation de leur nouveau compagnon. On aurait ainsi créé les conditions pour établir une traçabilité généalogique de la production canine compatible avec des exigences du consommateur moderne.

Redonner un sens aux affixes

Le système des affixes doit plus exposer le client à d'éventuelles tromperies. Il faut que tout chiot porteur d'un affixe soit né et élevé dans un endroit clairement identifié et contrôlable qui est celui de la dénomination de l'affixe. Toute autre pratique doit être prohibée.

Mettre en place le concept d'élevage certifié

On a vu que le label d'«élevage recommandé» (cf. III.2.3.2) n'avait pas une forte signification. Il convient de rénover ce signe de qualité en l'accompagnant de critères significatifs et qui apporte une plus-value effective par rapport à l'affixe et par rapport, évidemment, au respect strict de la réglementation en matière de santé animale, de bien-être animal et de protection de l'environnement. Un tel signe de qualité devrait être délivré par un organisme certificateur nécessairement extérieur au système et sur la base d'un référentiel.

IV.1.2.4 Assurer la politique de formation

Les personnes appelées à des responsabilités au sein de la cynophilie peuvent être compétentes dans un domaine et bétotiennes dans un autre. Il paraît souhaitable que des formations soient organisées à leur profit qui intéressent des sujets tels que le droit et la gestion associatifs, les grands principes de zootechnie, de bien-être et de comportement animal...

IV.2 Propositions concernant la tutelle du ministre de l'agriculture

On a vu que les insuffisances dans la gestion des races canines provenaient en partie de l'insuffisance de contrôle de l'Etat. Il convient en conséquence que le ministre responsable, à savoir celui de l'agriculture, mette en place un système de tutelle effectif et efficace. Pour rester réaliste, le système ne doit cependant pas faire appel à une implication plus importante en terme de moyens.

IV.2.1 Une tutelle partenariale sur la base d'un cahier des charges et d'un contrat d'objectifs régulier

La délégation de l'Etat doit s'exprimer par un ensemble d'obligations et d'objectifs. Rappelons qu'aujourd'hui l'arrêté du 20 mai 1994 qui confie la gestion du LOF à la SCC ne contient aucune condition ou cahiers des charges en contrepartie du monopole accordé (cf. III.3.2.1). Un projet de décret simple remplaçant celui de 1974 est depuis trois ans en cours de discussion. Cependant c'est l'arrêté du ministre de l'agriculture accordant la délégation de gestion du LOF qui doit fixer le cahier des charges définissant les obligations du délégataire et notamment celles de:

- déterminer des objectifs et des orientations prenant en considération les demandes de la tutelle; ces orientations et objectifs pourront se décliner dans un contrat d'objectifs annuel et/ou pluriannuel établi entre l'Etat et le délégataire,
- se conformer aux demandes de la tutelle,
- se prêter à tout contrôle et inspection mandatés par les ministres de tutelle,
- rendre compte annuellement de l'activité déléguée,
- fixer la tarification des prestations liées au LOF après avis de la tutelle,
- présenter annuellement une comptabilité certifiée par un commissaire aux comptes, une comptabilité analytique, une comptabilité consolidée de l'ensemble SCC et associations affiliées.

L'agrément doit être accordé pour une durée déterminée (entre trois et cinq ans) et renouvelable. On établit ainsi une tutelle partenariale où les objectifs seront fixés périodiquement d'un commun accord entre le délégant et le délégataire.

IV.2.2 La désignation d'un délégué ministériel auprès du Comité de la SCC

A l'instar de ce que l'on a pu apprécier dans le mouvement sportif, un lien significatif doit être assuré entre le ministère de l'agriculture et la SCC par la création de la fonction de délégué du ministère auprès de la SCC. L'arrêté d'agrément préciserait que l'agent désigné assiste de droit aux assemblées générales et aux séances du Comité de la SCC sans voix délibérative, donc sans associer le ministère aux décisions. Son rôle serait d'entretenir un lien permanent et harmonieux entre la tutelle et le délégataire.

IV.2.3 Mise en place d'une commission de suivi de la délégation

La commission de suivi est l'instrument de base de la tutelle: c'est la commission scientifique et technique du décret de 1974, mais avec un fonction de contrôle affirmée et une composition qui en fait non plus une commission paritaire, mais une commission relevant explicitement du ministre de l'agriculture qui nomme son président et en fixe sa composition. Son rôle, en clair, est d'assurer la tutelle que l'Etat ne peut assurer directement et quotidiennement.

La commission pourra:

- donner un avis (ou faire des propositions) sur la politique de gestion des races et notamment le cahier des charges de la délégation et le contrat d'objectifs,
- donner un avis chaque année sur les résultats constatés,
- arbitrer les litiges entre SCC et clubs de races relevant de questions techniques (sur saisine de la SCC, des clubs ou du ministre) ; les décisions d'arbitrage étant susceptibles d'appel devant le ministre de l'agriculture,
- intervenir sur toute question de sa compétence posée par le ministre ou le président de la SCC. Ses attributions doivent exclure les demandes des particuliers et les questions électorales. Sa composition est fixée par arrêté du ministre et ne peut pas être paritaire si cette instance doit jouer son rôle de commission administrative. Elle pourrait être constituée pour un tiers par de représentants de l'administration, pour un second tiers de personnalités scientifiques et techniques (choisies et nommées par le ministre de l'agriculture) et pour un tiers de personnes nommées par le ministre sur proposition du délégataire. Le caractère opérationnel de la commission doit être souligné puisque c'est elle qui va assurer la tutelle technique du système. Un règlement intérieur fixera son mode de fonctionnement. Un secrétariat lui sera adjoint dont il conviendra de préciser les modalités. Cette commission induira quelques dépenses même si celles-ci restent modestes. Ainsi la participation des experts (extérieurs à l'administration) devrait être indemnisée; de même que l'organisme assurant le secrétariat. Ces financements devraient être à la charge de l'organisme contrôlé puisque c'est lui qui en dernier ressort bénéficiera des travaux de la commission.

IV.2.4 La CNAG (Commission nationale d'amélioration génétique)

On a vu que la CNAG n'a pas été utilisée pour ce qui concerne l'espèce canine (cf. III.3.2.2). D'une façon générale, il est prévu que son rôle évolue. Un projet de loi d'orientation agricole qui a notamment pour objet d'actualiser le dispositif mis en place par la loi de 1966 sur l'élevage pourrait être examiné par le Parlement à l'automne prochain. Les grandes lignes du projet pour ce qui concerne la génétique animale seraient:

- la mise en place d'une organisation à deux niveaux qui piloterait la génétique animale, la CNAG supervisant l'ensemble, et des instances pilotes professionnelles pour chaque espèce,
- une évolution de la fonction des UPRA qui deviendraient des Organisme de sélection avec une implication plus forte de l'aval de la filière et un regroupement possible des races de même qu'une participation des collectivités territoriales intéressées,

- un accès de tous les éleveurs à une génétique performante.

Il convient de connaître ce projet puisqu'il intéresse toute la génétique animale. Cependant, dans la mesure où la commission de suivi décrite ci-dessus serait opérationnelle, on peut se demander si il est utile d'ajouter un étage supplémentaire au suivi de la génétique canine. Notre proposition est plutôt de ne pas compliquer inutilement le système de suivi et de laisser à la commission de suivi l'exclusivité de la génétique canine: autrement dit, pour l'espèce canine, le rôle de la CNAG serait assuré par la commission de suivi

IV.2.5 Clarifier les situations juridiques irrégulières

Il convient d'examiner la question de l'agrément des clubs de race qui seraient affiliés par la SCC et non agréés par le ministre de l'agriculture (cf. III.3.2.2). Ces clubs doivent, dans la mesure où rien ne s'y oppose, être désormais rapidement agréés. Un autre sujet doit impérativement bénéficier d'une analyse juridique: les articles L. 211-17 et R.* 211-9 du code rural prévoient que l'activité de mordant ne peut se dérouler, pour ce qui concerne la sélection des chiens de race, que dans le cadre d'épreuves de travail organisées par une association agréée par le ministre de l'agriculture. L'arrêté du 26 octobre 2001 pris en application de ces textes confie l'agrément à une commission (la CUN) de la SCC. Il existe ici une délégation de fait qui n'a pas été prévue par la loi.

IV.2.6 Procéder régulièrement à un audit administratif et financier de la SCC

La présente mission a pour objet d'analyser l'ensemble de l'organisation de la gestion des races canines en France. Elle ne concerne pas l'organisation interne, la gestion financière, les procédures de recrutement du personnel, les procédures d'achat de biens et de services de la SCC. La mission recommande que régulièrement (tous les trois à cinq ans) un audit administratif et financier du délégataire du service public de la gestion du LOF soit réalisé par les services d'inspection de l'administration.

IV.3 Proposition concernant la filière canine

Ainsi qu'on peut le déplorer, la filière canine, contrairement à toutes les autres filières de production animale, ne bénéficie d'aucune structuration et manque cruellement d'un organisme fédérateur qui en soit le moteur. Comme nous l'ont confirmé la quasi unanimité de nos interlocuteurs, il convient d'y remédier rapidement en prenant en compte les leçons de l'échec de "Institut technique de l'animal de compagnie" en 2001. D'abord, il semble indispensable que, dans un premier temps au moins, l'organisme à créer ne concerne que le chien afin d'éviter les inerties de départ dues aux divergences de préoccupations spécifiques. Ensuite, il apparaît opportun que le ministère de l'agriculture s'implique de façon volontariste dans l'émergence de la structure et lui apporte les aides stratégiques nécessaires à son démarrage. En se positionnant comme catalyseur de la dynamisation d'une filière socio-économique, l'Etat ne s'écarterait pas, nous semble-t-il, de sa mission. Enfin, il importe de ne pas cantonner cette structure dans un domaine exclusivement technique. Elle doit être apte à appréhender également des problématiques économiques, sociales, sociétales et scientifiques. Elle doit être assez vite capable de créer son propre observatoire et de constituer une banque de données dont l'opportunité n'est pas discutable. Autrement dit, le ministère de l'agriculture doit prendre au plus tôt l'initiative de créer l'Institut du chien dont le concept reste à finaliser mais dont l'émergence correspond à une véritable attente de la part de l'ensemble des acteurs concernés. A noter que cet organisme devra pouvoir rapidement trouver les moyens de son financement et de son développement dans les ressources propres de la filière.

CONCLUSION

Les constats auxquels nous avons pu procéder à la faveur de la large consultation réalisée nous ont conduits à penser que des évolutions s'avèrent nécessaires tant en ce qui concerne la vie associative au sein de la SCC qu'en ce qui intéresse les actions qu'elle met en œuvre. Des initiatives en ce domaine risqueraient de rester vaines si, parallèlement, le ministère de l'agriculture ne modifiait pas sensiblement les modalités d'exercice de sa tutelle. Les actions proposées concernent les deux acteurs.

Il convient de souligner qu'il existe un calendrier particulièrement favorable à la mise en œuvre de nouveaux textes puisqu'un projet de décret remplaçant le décret de 1974 a été élaboré par le ministère en 2001-2002, abondamment discuté et amendé. Ce décret est un décret simple, il peut donc intégrer quelques modifications faisant suite aux propositions du présent rapport et, après une ultime consultation de la SCC, principale intéressée, être signé par les autorités compétentes (premier ministre et ministre de l'agriculture). Par ailleurs, de nouveaux statuts et règlements types sont en cours de rénovation à la SCC et attendent les propositions du ministre de tutelle avant d'être présentés à une assemblée générale extraordinaire. Il appartient dans un premier temps au ministre de l'agriculture de faire connaître au président de la SCC :

1° les évolutions qu'il souhaite voir intégrer dans les nouveaux statuts et règlements intérieurs.

Rappelons nos principales propositions:

- dépoussiérer les statuts de certains archaïsmes,
- interdire le cumul de fonction de juges et de certaines fonctions dirigeantes,
- assurer la représentation des éleveurs professionnels et des clubs d'utilisation dans les comités de façon équilibrée,
- simplifier l'organisation des SCR en ne retenant qu'un statut de SCR couvrant obligatoirement une région administrative,
- moderniser la composition du Comité de la SCC et le mode d'élection du président,
- harmoniser les conditions de désignation des grands électeurs,
- limiter les extensions de qualification des juges.

2° les orientations et objectifs qu'il souhaite voir mises en œuvre par la SCC et qui intéressent:

la définition d'une véritable politique de gestion des races canines intégrant:

- la dynamisation des clubs de races grâce à une politique contractuelle,
- la fiabilisation des signes de traçabilité et de qualité garantis par la SCC,
- la promotion d'une identification génétique généralisée,
- la mise en place d'une politique de formation.

les pratiques au sein de la SCC qui doivent garantir:

- le respect du droit,
- la transparence financière,

- une aide efficace aux associations affiliées.

Il appartient concomitamment au ministre de prendre les dispositions permettant d'assurer une véritable tutelle du délégataire en prenant le décret remplaçant les articles R. 214-7 à 214-15 du code rural (anciennement décret du 26 février 1974). Ce décret définirait:

- les fonctions du délégataire et les conditions de délivrance de l'agrément qui lui est accordé,
- la création de la fonction de délégué ministériel,
- la composition et le rôle de la commission de suivi.

Le ministre pourra ensuite confier la délégation de la gestion du LOF par voie d'arrêté avec un cahier des charges précis intégrant notamment les évolutions évoquées ci-dessus. Simultanément, il pourra prendre l'arrêté mettant en place la commission de suivi. Par ailleurs, ne limitant pas sa préoccupation aux seuls chiens de race mais considérant l'importance socio-économique de la production canine dans son entier, le ministre pourra prendre les initiatives nécessaires à l'émergence d'un Institut du chien, organisme fédérateur des forces vives d'une filière en quête de structuration et porteuse d'un dynamisme potentiel incontestable.