

“ Mieux vaut prévenir que guérir ” ou comment l’Etat peut-il promouvoir la prévention en santé publique vétérinaire ?

Louise Véron

► **To cite this version:**

Louise Véron. “ Mieux vaut prévenir que guérir ” ou comment l’Etat peut-il promouvoir la prévention en santé publique vétérinaire?: L’exemple de la biosécurité en élevage bovin face à la tuberculose bovine. 2018. hal-01890522

HAL Id: hal-01890522

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01890522>

Submitted on 8 Oct 2018

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

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

« Mieux vaut prévenir que guérir » ou comment l'Etat peut-il promouvoir la prévention en santé publique vétérinaire ?

L'exemple de la biosécurité en élevage bovin face à la tuberculose bovine

Rapport de mission professionnelle pour le Mastère PAPDD, année universitaire 2017-2018. Pour le compte de la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Louise Véron

Encadré par Anne Bronner (DGAL), Lisa Cavalerie (DGAL), Karine Boquet (DGAL) et Julie Rivière (Ecole National Vétérinaire d'Alfort)

Les récentes crises de l'influenza aviaire de 2016 et 2017, ainsi que l'augmentation du nombre de foyers de tuberculose bovine confrontent l'Etat aux limites du modèle actuel en santé animale, basé principalement sur la surveillance et la lutte via l'abattage des animaux infectés ou suspects. Le système assurantiel d'indemnisation des éleveurs est remis en cause, et l'Etat veut promouvoir les approches plus préventives, en particulier la biosécurité. Si la filière avicole est en avance sur ce sujet, du chemin reste à parcourir pour la filière bovine. Comment l'Etat peut-il promouvoir la biosécurité à l'échelon national dans cette filière ? L'état des lieux des initiatives locales met en évidence la nécessité d'une harmonisation nationale, à la fois des mesures de biosécurité recommandées et de leurs financements pour guider au mieux les éleveurs. La prescription par l'Etat de mesures de biosécurité doit s'accompagner d'une clarification du partage de responsabilités entre celui-ci, les éleveurs et leurs représentants, ainsi que d'une évaluation de l'efficacité et de l'observance de ces mesures. Il existe par ailleurs un réel besoin de formation et de communication auprès des éleveurs et de leurs vétérinaires pour promouvoir la biosécurité en élevage bovin. Enfin, l'évolution de la réglementation européenne dans le domaine de la santé animale constitue une opportunité d'appuyer les positions françaises sur la biosécurité au-delà du cadre national.

La biosécurité : une nouvelle solution face à la tuberculose bovine ?

La tuberculose bovine structure le paysage sanitaire français depuis les années 1950 (Bénet *et al.*, 2006). Cette maladie, causée par la bactérie *Mycobacterium bovis*, touche les bovins et contribue à diminuer leur production de lait et de viande, et peut infecter l'Homme. Transmise principalement par les aérosols, la salive et les fèces, cette maladie est chronique, d'évolution lente et cause peu de signes cliniques chez les bovins. Au niveau international et européen, le

statut "officiellement indemne de tuberculose" permet aux pays de faciliter les échanges de bovins et a été acquis par la France en décembre 2000. La lutte contre la tuberculose bovine, prise en charge par l'Etat, est donc justifiée à la fois par un argument de santé publique, et par un argument économique lié à l'export.

Or, depuis 2004, le nombre d'élevages touchés augmente progressivement, menaçant le

statut indemne de la France. Pour conserver ce statut, l'Etat impose à la fois des mesures de surveillance sur l'ensemble du territoire, et des mesures de lutte dont l'abattage total ou partiel des animaux dans les élevages touchés, pris en charge par l'Etat. Le coût pour l'Etat et les éleveurs de la tuberculose bovine est estimé *a minima* à 23M€/an (Hénaux *et al.*, 2017). Une partie de ce coût participe à l'activité des Groupements de Défense Sanitaire (GDS), associations départementales d'éleveurs, organisant la lutte contre les maladies animales, et auxquels l'Etat délègue une partie de la surveillance. Dans ce contexte, l'enjeu pour l'Etat est donc de redynamiser la lutte et de sortir d'une logique assurantielle. Le nouveau plan national de lutte contre la tuberculose bovine pour la période 2017-2022 prévoit donc de renforcer la prévention, en renforçant la biosé-

Approche méthodologique

Pour répondre à cette question, les approches techniques et scientifiques, sociologiques et juridiques se complètent.

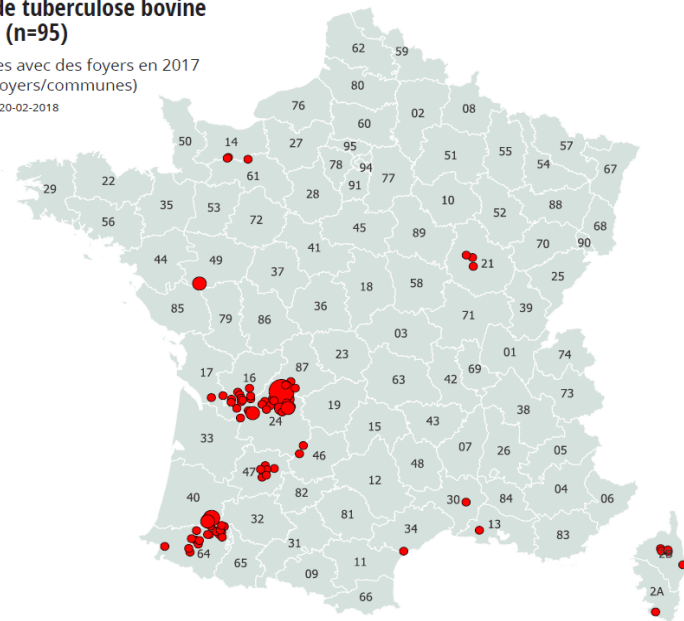
- **Phase 1** : Un état des lieux est nécessaire pour comprendre les initiatives d'ores et déjà mises en place sur la biosécurité dans les régions les plus touchées (Nouvelle-Aquitaine et Bourgogne-Franche-Comté), les financements, les motivations des acteurs, et le contexte réglementaire. Pour cela, une revue de la littérature grise, une analyse de la réglementation européenne jusqu'aux arrêtés préfectoraux et des entretiens avec les acteurs du sanitaire ont été réalisés.

- **Phase 2** : Pour harmoniser ces initiatives locales et dans le cadre du plan national de lutte, la DGAL co-anime avec GDS France un groupe de travail, rassemblant les représentants sanitaires des éleveurs (les GDS) et des vétérinaires (Groupements Techniques Vétérinaires - GTV), l'administration et les organismes de recherche. Ce groupe a pour

curité en élevage bovin, sur le modèle ce qui a été mis en place dans les élevages de volailles, et est en cours d'élaboration en élevage porcin. La biosécurité se définit comme « *l'ensemble des mesures de nature préventive mises en œuvre pour éviter de contaminer ou d'être contaminé par un agent biologique* » (Guériaux *et al.*, 2017). **Comment l'administration centrale peut-elle impulser une dynamique auprès des acteurs de la santé vétérinaire pour développer la prévention en élevage bovin ?**

Foyers de tuberculose bovine en 2017 (n=95)

Communes avec des foyers en 2017
(de 1 à 8 foyers/communes)
mise à jour le 20-02-2018



but de construire une boîte à outil de mesures à destination des Directions Départementales (de la Cohésion Sociale et) de la Protection des Personnes (DD(CS)PP) et des GDS. L'animation de ce groupe nécessite une analyse de la littérature scientifique et technique, des échanges avec des experts internationaux, et également l'analyse des relations entre les différents acteurs impliqués dans la concertation.

- **Phase 3** : La réglementation française sur la biosécurité évolue en parallèle de la réglementation européenne sur la santé animale, dont un des objectifs est le développement de la biosécurité. L'analyse des différents chemins réglementaires et la participation aux échanges sur les textes européens permet d'interroger l'effectivité des normes françaises et européennes de biosécurité à venir, et leurs articulations possibles avec d'autres politiques publiques.

Connaître pour mieux appuyer : faire un état des lieux des initiatives locales sur la biosécurité en élevage bovin

Face à la situation préoccupante en Nouvelle-Aquitaine et en Bourgogne-Franche-Comté, à l'absence de contrainte réglementaire en dehors des élevages foyers et à défaut de financements dédiés, les acteurs locaux se mobilisent pour promouvoir et mettre en œuvre des mesures de biosécurité en élevage bovin (Tableau 1). L'éclatement des initiatives départementales, régionales ou privées, la diversité des sources de financement et le nombre d'acteurs impliqués est susceptible de générer des discours divergents, voire antagonistes sur la biosécurité,

contre-productifs

pour la promotion efficace d'une politique de prévention auprès des éleveurs et de leurs vétérinaires.

Pour pouvoir harmoniser et faciliter le développement de la

biosécurité, l'Etat, les GDS et les vétérinaires doivent construire et porter un discours national commun, identifier des financements possibles, voire créer des financements dédiés.

Recommandation 1 : en concertation avec les Régions, inclure le sanitaire et la biosécurité dans les critères d'attribution des aides à l'investissement au titre de la mesure 4 du FEADER (2nd pilier de la Politique Agricole Commune) et du Plan de Compétitivité et d'Adaptation des Exploitations Agricoles.

Tableau 1 : Initiatives répertoriées sur la biosécurité et leurs sources de financement

Mesure	Echelle	Réalisation	Source de financement
Visite sanitaire bovine 2017 et 2018	Nationale	Vétérinaires sanitaires	BOP206
Audits de biosécurité en élevage	Départementale	GDS 24	DDPP 24 (BOP206)
Formation des éleveurs	Régionale	GDS ou chambre d'agriculture	Vivéa (fonds de formation co-financé par l'Europe, et les cotisations des éleveurs)
Chèque conseil bovin	Régionale	GDS, chambres d'agriculture, ...	Région Nouvelle-Aquitaine
Aménagement des cours d'eau et zones humides	Rivière	Syndicats de rivière ou parc naturel régional	Agences de l'Eau

Animer pour mieux harmoniser : rassembler les acteurs pour créer un consensus.

La co-animation du groupe de travail et les échanges de bonnes pratiques exigent de la DGAL une vision globale et prospective, à la fois vis-à-vis des démarches déjà engagées aux différentes échelles, et vis-à-vis des mesures déjà en place dans d'autres pays. La position d'animateur permet également d'identifier plusieurs freins :

- le manque d'évaluation scientifique des mesures proposées : peu de mesures de biosécurité ont fait l'objet d'une étude d'efficacité, ou d'une analyse de leur observance, que ce soit en France ou à l'étranger.

- un manque de clarté sur la responsabilité de chaque acteur vis-à-vis de la prévention : le partage de responsabilité et des rôles entre GDS, GTV, éleveurs et Etat n'est pas clair et

laisse en suspens la question du financement des mesures proposées.

- l'absence de référents zootechniques, limitant les retours sur la compatibilité des mesures de biosécurité avec les pratiques d'élevage. Impliquer ces acteurs pourrait attirer leur attention sur la nécessité de prendre en compte les critères sanitaires dans la réflexion sur la conduite d'élevage ou dans la conception des bâtiments.

Même si la posture de l'Etat à la fois animateur et décideur public peut être questionnée, la concertation permet d'élaborer une boîte à outils de mesures (mise en place de doubles clôtures, pâturage alterné, protection des stocks d'aliment vis-à-vis de la faune sauvage...), facilite les échanges sur les difficultés et les

bonnes pratiques, et contribue à la construction d'un discours commun entre la DGAL et les acteurs en santé publique vétérinaire.

Recommandation 2 : Associer les mesures choisies à une étude d'efficacité et d'observance.

Recommandation 3 : impliquer dans la concertation des acteurs zootechniques

Réglementer pour mieux responsabiliser : un chemin réglementaire à définir

Les échanges du groupe de travail permettent d'aboutir à des propositions de mesures concrètes, d'obligations de résultats et de moyens approuvées par les membres présents, et ainsi de créer les fondations pour élaborer une norme consentie par les acteurs, donc plus efficace et plus effective (Pitseys, 2010). Néanmoins les modalités de rédaction et d'application de cette norme restent à définir, pour pouvoir répondre à la diversité des élevages et à leurs spécificités. Comment alors assurer l'effectivité de la réglementation, c'est-à-dire s'assurer qu'elle soit réalisable et contrôlable ? Pour cela, un chemin réglementaire a été défini : la boîte à outils de mesures concertées se déclinera en septembre 2018 en instructions à destination des DD(CS)PP pour conseiller des mesures de biosécurité aux éleveurs, puis à terme en obligation de résultats voire de moyens, en fonction d'une analyse de risque et dans les élevages situés dans une zone à risque autour des foyers. Cependant, à ces mesures coercitives, doivent s'ajouter des mesures incitatives au sens large : formation, révision des indemnisations, valorisation économique au sein de la filière.

Recommandation 5 : développer et harmoniser les formations initiales et continues sur la biosécurité pour les éleveurs comme pour les vétérinaires.

(Institut de l'élevage, Chambres d'Agriculture...), et pas seulement sanitaires.

Recommandation 4 : définir avec les GDS et les GTV quelles actions relèvent ou non de missions de prévention déléguées par l'Etat.

Recommandation 6 : proportionner les indemnisations aux mesures de biosécurité mises en place par les éleveurs.

Conclusion

Certains acteurs portent d'ores et déjà des mesures de biosécurité à l'échelle locale, dans les régions où la tuberculose bovine est présente. Ces démarches doivent être guidées, harmonisées au niveau national, et un cadre lisible définissant les responsabilités et les financements possibles reste à construire pour favoriser ces initiatives. À plus long terme, la biosécurité impose un changement de paradigme : la biosécurité recentre la réflexion sur l'élevage et pousse à réfléchir non plus en termes de maladies mais en termes de voies d'introduction. Ce changement est impulsé progressivement au niveau européen dans le règlement européen 2016/429 dit "Loi Santé Animale", qui réaffirme la responsabilité de l'éleveur sur la prévention, et donne la possibilité aux Etats Membres d'imposer des mesures de biosécurité. Néanmoins, le règlement ne prévoit pas de mesures incitatives pour promouvoir la biosécurité. Un des enjeux fort pour la biosécurité pourrait donc être de promouvoir son financement de la Politique Agricole Commune actuelle et future.

Bibliographie

- Bénéat J-J, Boschiroli, M-L, Dufour, B. & Garin-Bastuji, B. (2006). « Lutte contre la tuberculose bovine en France de 1954 à 2004 : Analyse de la pertinence épidémiologique de l'évolution de la réglementation », *Epidémiol. et santé anim.* 50. 127-143.
- Guériaux D., Fediaevsky A., Ferreira B. (2017). « La biosécurité : investissement d'avenir pour les élevages français », *Bull. Acad. Vet. France*, 170-2.
- Hénaux V., Ngwa-Mbot D., Memeteau S., Touratier A., Bronner A., Calavas D. (2017). « Première estimation des coûts vétérinaires et de laboratoire de la surveillance et de la lutte vis-à-vis des maladies réglementées chez les ruminants en France en 2014 », *Bull. Epid. Santé Anim. Alim* 79.
- Pitseys J. (2010). « Le concept de gouvernance », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* (Volume 65), p. 207-228.