

**LA GESTION DE L'ÉPIZOOTIE DE FIÈVRE CATARRHALE OVINE (FCO) :
TIRER DES ENSEIGNEMENTS POUR L'AVENIR**

Commission des finances

**Rapport d'information de Mme Nicole Bricq, (Soc, Seine-en-Marne),
rapporteuse spéciale de la mission « Sécurité sanitaire »**

Rapport n° 460 (2007-2008)

La **fièvre catarrhale ovine (FCO)** ou « langue bleue du mouton » est une maladie animale qui **touche tous les ruminants, mais ne se transmet pas à l'homme**. Son introduction inattendue au nord-est de l'Europe, au mois d'août 2006, est à l'origine de **l'une des plus graves crises sanitaires que la France ait connue depuis les cinquante dernières années**, causant des pertes économiques importantes pour les filières ovine et bovine.

Plusieurs éléments ont conduit Mme Nicole Bricq à choisir ce thème de contrôle, notamment **l'ampleur de la maladie** et **les sous-budgétisations récurrentes** que connaît la lutte contre les maladies animales. Ce sujet a également été l'occasion d'aborder des problématiques pour l'avenir : la question de l'adaptation de notre dispositif de veille sanitaire au regard des **risques émergents**, les limites de la **coopération européenne** en ce domaine et les questions soulevées par la réforme du mode de **financement des risques sanitaires**, plusieurs fois annoncée par le ministère de l'agriculture.

I. Une des plus graves crises sanitaires depuis la fièvre aphteuse

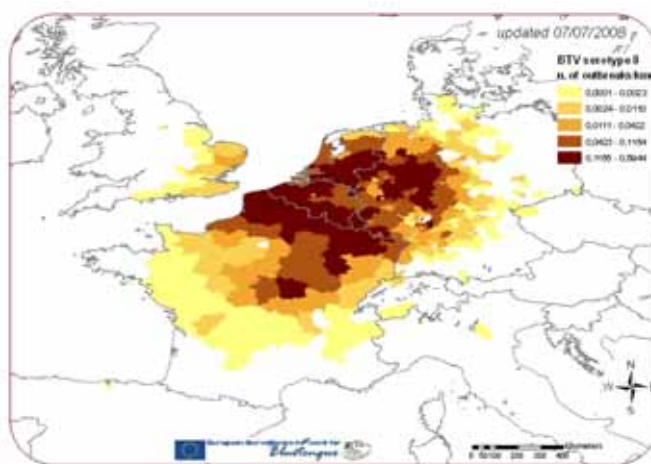
■ L'introduction de la forme 8 de la FCO aux Pays-Bas en août 2006 a **surpris**. En effet, habituellement présent dans les zones tropicales et subtropicales, le « virus 8 » de la maladie était considéré, jusqu'à présent, comme « exotique ». L'origine de son émergence demeure encore incertaine, mais est sans doute liée aux échanges commerciaux.

■ A partir du foyer identifié dans la région de Maastricht au mois d'août 2006, la FCO s'est ensuite **rapidement étendue à l'ensemble du nord-est de l'Europe**. Dix Etats membres et la Suisse sont aujourd'hui affectés.

■ Relativement épargnée par la première vague de la maladie en 2006, **la France a été très touchée par la reprise épidémiologique du mois de juillet 2007**. Depuis le début de la crise, **plus de 21.500 cas** ont été recensés.

La France partage, en outre, cette spécificité avec l'Espagne d'être également concernée par une autre forme de la maladie : **le sérotype 1 de la FCO**, qui sévit actuellement dans le sud-ouest de la France. La problématique posée par cette variété du virus est cependant différente.

De l'avis de nombreux scientifiques, la FCO est **une maladie potentiellement durable** avec laquelle il faudra apprendre à vivre.



Source : European surveillance network for bluetongue (situation épidémiologique – sérotype 8 – 7 juillet 2008)

■ Bien que difficiles à évaluer, les conséquences économiques de la FCO sont importantes pour les filières : **65.000 bovins** et **32.000 petits ruminants morts** depuis le début de l'épidémiologie, auxquels s'ajoutent des **pertes indirectes** : diminution de la production de lait, problèmes de fertilité et d'avortement, pertes économiques liées aux restrictions de circulation et d'échanges d'animaux.

■ Plus de **30 millions d'euros** ont été accordés par le ministère de l'agriculture **pour soutenir les éleveurs** depuis le début de la crise. ■

II. Une gestion « au fil de l'eau » de l'épizootie

Une stratégie vaccinale contrainte et d'application complexe

► Une réactivité relativement bonne dans un contexte difficile

■ La gestion de l'épizootie s'est inscrite dans un contexte particulièrement contraint en raison notamment de **l'inexistence, dans un premier temps, de vaccins contre le sérotype 8 de la maladie**. Les seules mesures de police sanitaire qui ont pu être prises ont donc consisté en une restriction des mouvements d'animaux par l'établissement de zones réglementées.

■ Dans ce contexte, **la réactivité du ministère de l'agriculture semble avoir été relativement bonne** : un « Comité national de suivi de la FCO », présidé par le ministre et regroupant l'ensemble des acteurs concernés, a été mis en place et décliné au niveau local ; des démarches ont été entreprises, dès le début de la crise, pour inciter les industriels du secteur de la santé animale à mettre au point rapidement un vaccin.

► Une priorité donnée aux enjeux politico-économiques

■ Une fois la question de l'élaboration d'un vaccin résolue, s'est ensuite posée celle de son administration : **la fourniture par lots successifs de vaccins a contraint le ministère de l'agriculture à définir des zones géographiques et des types d'animaux à vacciner prioritairement**.

■ Contrairement à l'approche scientifique de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), qui préconisait une logique centripète de la vaccination – c'est-à-dire vacciner, dans un premier temps, les zones périphériques indemnes et remonter progressivement vers les zones infectées pour contenir la maladie –, le ministère de l'agriculture a choisi **de donner notamment la priorité aux régions du nord-est de la France, durablement touchées en 2006 et 2007, ainsi qu'aux animaux destinés aux échanges**.

■ Si la priorité donnée aux enjeux politico-économiques a sa légitimité et relève de la compétence du gestionnaire du risque, cette divergence d'approche repose néanmoins la question de **la difficile articulation entre les fonctions d'évaluation – assurée par l'AFSSA – et de gestion du risque – qui relève de la responsabilité du ministère**.

► Une application difficile sur le terrain

■ Les déplacements de Mme Nicole Bricq dans les départements des Ardennes et des Pyrénées-Atlantiques lui ont permis de mettre en évidence les **difficultés posées par la mise en œuvre sur le terrain de la stratégie vaccinale retenue** :

- son manque de lisibilité, liée aux évolutions fréquentes de la réglementation ;

- sa gestion logistique lourde pour les directions départementales des services vétérinaires (DDSV) ;

- l'absence de système informatique efficace reliant l'ensemble des acteurs concernés ;

- le climat tendu entre éleveurs et vétérinaires sur la question de la possibilité laissée ou non aux éleveurs de vacciner eux-mêmes leurs animaux.

■ En tout état de cause, **la première campagne de vaccination n'aura vraisemblablement que des effets limités** en raison de son caractère facultatif, de l'absence de réelle coopération européenne concertée et du manque de cohérence, dans certaines régions, entre le calendrier de vaccination et les contraintes liées à l'élevage. Plusieurs campagnes de vaccination seront donc nécessaires.

Une gestion budgétaire qui interroge

► Une mauvaise appréciation des besoins

■ A l'occasion de l'examen des projets de loi de finances pour 2007 et pour 2008, Mme Nicole Bricq a souligné des **risques de sous-budgétisations** s'agissant des crédits destinés à la lutte contre la FCO. Ses doutes se sont révélés fondés : en 2007, près de 11,5 millions d'euros supplémentaires ont été nécessaires ; pour 2008, **les dépenses supportées par l'Etat au titre de la FCO s'élèvent à plus de 50 millions d'euros au 1^{er} juillet, alors que la loi de finances pour 2008 prévoit environ 2 millions d'euros**. ■

► *Les questions soulevées par la participation de l'Union européenne*

■ La France, comme d'autres Etats membres, devrait bénéficier, pour 2008, au titre de la vaccination d'urgence, d'une aide européenne d'environ **87 millions d'euros**.

La contribution financière de l'Union européenne

L'Union européenne participera :

- à hauteur de **100 % hors taxe du coût du vaccin** dans la limite d'un plafond de 0,6 euro par dose vaccinale ;

- à hauteur de **50 % hors taxe du coût de la vaccination** dans la limite d'un plafond de 0,75 euro par petit ruminant vacciné et de 2 euros par bovin vacciné.

■ Cette aide soulève néanmoins certaines interrogations :

- la contribution européenne est **conditionnée à l'approbation par la Commission européenne du plan de vaccination** ;

- **à partir de 2009, elle devrait être réduite en raison de l'application du régime du « droit commun »** de la participation financière de l'Union européenne aux programmes nationaux de lutte contre les maladies animales. Contrairement à la participation de l'Union européenne au titre de la vaccination d'urgence, la contribution annuelle européenne est plafonnée et dépend des maladies jugées prioritaires par la Commission européenne. Pour 2008, l'enveloppe globale accordée s'est élevée à 187 millions d'euros pour l'ensemble des Etats membres.

Une coopération européenne inaboutie

► *Une absence de plan de vaccination européen en dépit d'une politique communautarisée*

■ La santé animale est historiquement **un des domaines les plus communautarisés** du droit européen.

Or aucun plan de vaccination n'a pu être élaboré au niveau européen. Plusieurs raisons à cela :

- l'organisation des campagnes de vaccination relève de la seule compétence des Etats-membres ;

- **les situations épidémiologiques différentes** dans lesquelles se situent les Etats-membres, certains étant indemnes, d'autres touchés par un ou plusieurs sérotypes de la maladie ;

- **les objectifs parfois divergents que ces derniers poursuivent** : certains prônent une logique de protection du territoire, alors que d'autres mettent l'accent sur la facilitation du commerce. Il est, en effet, à noter l'importance des enjeux commerciaux de la crise actuelle, la maladie s'étant diffusée dans des pays à forte production d'élevage et grands exportateurs d'animaux vivants.

► *Un manque de fluidité dans les échanges d'informations et une agence européenne qui peine à trouver sa place*

■ Le manque d'échanges d'informations entre Etats-membres, ainsi qu'entre l'AFSSA et l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), semble également avoir perturbé la coopération européenne, notamment dans les premiers temps de l'épizootie.

La mise en place, à partir de 2007, du **système de déclaration en ligne des données de surveillance** pour tous les Etats membres concernés par la FCO a néanmoins constitué une avancée.

■ Créée en 2002, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) **repose, comme l'AFSSA, sur le principe d'une séparation des fonctions d'évaluation et de gestion du risque**. Elle a pour rôle de fournir à la Commission européenne et aux Etats membres des avis scientifiques indépendants sur toutes les questions ayant un impact direct ou indirect sur la sécurité alimentaire, le bien-être animal et la protection des plantes.

■ Or, l'agence semble rencontrer des **difficultés à affirmer sa place** au sein du schéma institutionnel communautaire – notamment vis-à-vis de la Commission européenne – ainsi que par rapport aux agences nationales de sécurité sanitaire.

■ Dans ce contexte de coopération européenne difficile, plusieurs avancées peuvent néanmoins être considérées comme ayant été initiées par la France. ■

II. Des enseignements à tirer pour l'avenir

► Améliorer l'anticipation et la gestion des crises sanitaires

■ Selon les experts scientifiques, la France, et de façon plus générale l'Europe, devra à l'avenir faire face à l'**émergence de maladies vectorielles** - transmises par des insectes -, jusqu'alors inconnues. Dans ce contexte, il paraît indispensable de :

- renforcer les **systèmes d'alerte** et de **surveillance entomologique** du territoire ;
- **développer les échanges entre les industriels de la santé animale, les représentants des professionnels de l'élevage et les pouvoirs publics** afin de limiter, à l'avenir, les problèmes de disponibilités vaccinales ;
- mettre en place un **système informatique intégré** et efficace permettant de relier l'ensemble des acteurs concernés.

Dans le cadre de l'actuelle épizootie, une **évaluation des premières campagnes** de vaccination semble essentielle.

► Lever les ambiguïtés de financement

■ D'un point de vue budgétaire, il est nécessaire, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, de **budgetiser les sommes nécessaires à la mise en œuvre du dispositif de lutte contre la FCO**, ce qui suppose de lever, au préalable, des interrogations, notamment s'agissant du montant de l'aide européenne pouvant être attendu pour 2009.

■ Quant à la **réforme des modes de financement des risques sanitaires**,

annoncée par le ministère de l'agriculture et qui devrait reposer sur un co-financement Etat/professionnels, Mme Nicole Bricq souligne que celle-ci doit être prise avec précaution et sera **conditionnée** à de nombreux éléments : le non-désengagement de l'Etat, la capacité des filières à s'organiser et à créer des caisses de solidarité interprofessionnelles.

► Renforcer la coopération européenne et mieux prendre en compte les risques émergents

■ L'ensemble de ces mesures ne peuvent néanmoins être pleinement efficaces que si elles **s'inscrivent dans le cadre d'une réelle coopération européenne**. De ce point de vue, des améliorations peuvent être attendues :

- d'une **affirmation de la place de l'agence européenne** ; il convient de faire de celle-ci une réelle agence « tête de réseau » des agences nationales de sécurité sanitaire ;
- d'une **plus grande fluidité des échanges d'informations** ;
- d'une **meilleure prise en compte de la problématique des risques émergents** en mettant l'accent sur ce sujet au sein des programmes de recherche européens, en veillant à la meilleure coopération entre les services de douanes et les services chargés de l'inspection sanitaire dans les contrôles sanitaires à l'importation ; en assurant, enfin, une assistance aux pays tiers.

Ces thèmes **gagneraient à être inscrits à l'agenda de la Présidence française de l'Union européenne**, comme s'y est engagé le ministre de l'agriculture et de la pêche. ■



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Secrétariat de la Commission des finances Téléphone : 01.42.34.26.03
15, rue de Vaugirard Télécopie : 01.42.34.26.06
75291 Paris Cedex 06

Président

M. Jean Arthuis

Sénateur (UC-UDF) de la Mayenne



Rapporteuse spéciale

Mme Nicole Bricq

Sénatrice (Soc) de Seine-et-Marne



Le présent document et le rapport n°460 (2007-2008) sont disponibles sur Internet

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06