



Mémoire pour l'obtention du

Master « Politique de l'Alimentation et gestion des Risques Sanitaires »

**La biosécurité une nouvelle forme de gouvernement des risques ?**  
Contribution à une lecture socio-historique de l'influenza aviaire dans le  
Sud-Ouest de la France.

Stage réalisé du 18 avril au 31 juillet 2017 au SRAL de Bordeaux  
Mémoire sous la direction de Sébastien Gardon

Sevestre Hervé, *Inspecteur stagiaire en santé publique vétérinaire.*

## **REMERCIEMENTS**

## **LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYME**

## **PREAMBULE**

## **INTRODUCTION**

- Comprendre la maladie, le virus comme un actant
- Cadre théorique et problématisation
- Terrain, protocole d'enquête et méthode
- Annonce du plan ou la mise en perspective historique de la biosécurité

## **PARTIE 1: ce que fait la maladie au système de santé publique vétérinaire**

### **CHAPITRE 1: approche socio-historique de la santé publique**

*1.1 La santé publique et la légitimité de l'Etat protecteur*

*1.2 La révolution Pasteurienne et l'euphorie thérapeutique du XXe siècle*

*1.3 Les maladies émergentes, le retour de la protection : le tournant sécuritaire*

### **CHAPITRE 2 : vers une sociologie de l'action publique vétérinaire**

*2.1 L'émergence de la sécurité sanitaire : les liaisons dangereuses entre santé animale et santé publique*

*2.2 La biosécurité vers une nouvelle rationalité du risque ?*

*2.3 La charge sociale des crises de grippe aviaires, les transformations de la société après crise à travers l'exemple de l'Asie*

## **PARTIE 2 : La mise en place des mesures de biosécurité et la gouvernance sanitaire inachevée**

## **CHAPITRE 3: les deux crises successives d'influenza aviaire révèlent les intérêts des acteurs**

*3.1. Les ententes entre les acteurs pour la production d'ignorance sur le statut sanitaire*

*3.2 Les deux crises successives et la fin des paradigmes*

*3.3 Le pacte et la norme, le bouleversement des pratiques de la sécurité sanitaire*

## **CHAPITRE 4: les effets induits par la biosécurité dans le système sanitaire**

*4.1 L'internormativité : les jeux d'acteurs dans la construction de la norme*

*4.2 La grille de la DGAL comme un calque de l'arrêté*

*4.3 Le principe de subsidiarité dans les pratiques des services déconcentrés*

## **CHAPITRE 5 : la gouvernance inachevée, ce que révèle les difficultés de mise en place d'un engagement du pacte, la cartographie de géolocalisation.**

*5.1 Dans les coulisses de la signature du pacte*

*5.2 La cartographie révèle les tensions entre le SRAL et la DGAL*

## **CONCLUSION, RECOMMANDATIONS**

## **RESSOURCES DOCUMENTAIRES**

## **ANNEXES**

## REMERCIEMENTS

Nous souhaitons remercier tout d'abord Sébastien Gardon, Docteur en sciences politiques qui a été le directeur de ce mémoire et qui nous a guidé tout au long de son enseignement et lors de la rédaction de cette étude. Ce travail est le fruit de ce parcours initiatique nous espérons qu'il sera à la hauteur de l'aide reçue.

Nous remercions Jean-bernard Dereclenne et Sylvie Mialet pour leur aide et leur réactivité, en particulier au début de notre stage lorsque nous avons eu besoin de contacter les conseillers du ministre en charge de la négociation du pacte.

Nous souhaitons remercier également le personnel du SRAL pour son accueil et en particulier les commanditaires de l'étude technique, Annie Isabeth-Terreux et François Hervieu pour m'avoir fait confiance en me laissant mener des entretiens sociologiques à Paris dès le début de ce stage.

Nous remercions Eric Barré et Karen Bucher, conseillers du ministre du MAAF qui ont bien voulu nous recevoir dans des délais très courts pour me permettre de comprendre les enjeux du pacte.

Nous remercions tout particulièrement Eric Leleu, référent national volaille pour le temps accordé à nos échanges, nous espérons avoir fait bon usage des informations reçues.

Nous remercions tout particulièrement Alexandre Fediaevsky, chef du bureau santé animale de la DGAL pour nous avoir permis de le rencontrer, d'assister à une réunion préliminaire à la modification de l'arrêté biosécurité et pour avoir été réceptif à nos propositions de simplification de la grille d'inspection. Cela aura constitué des temps forts de cette étude. Nous lui souhaitons tous nos vœux de réussite à Bruxelles dans sa nouvelle mission toujours au service de la biosécurité.

Nous remercions Anne Bronner pour nous avoir accordé du temps alors qu'elle venait de prendre sa fonction comme nouveau responsable du bureau de la santé animale.

Nous tenions à remercier également chaleureusement tous les professionnels rencontrés en particulier l'équipe des DDPP des Landes et de la Dordogne, des agents à la Direction, pour nous avoir accordé de leur temps et de leur bienveillance, sans quoi rien de tout cela n'aurait été envisageable.

Nous remercions le CIFOG et les éleveurs rencontrés pour nous avoir permis de réussir notre immersion dans la filière palmipèdes et de comprendre les intérêts mélangés que nous avons essayé de retranscrire dans nos études techniques et sociologiques.

# LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

**AFSSA** : Agence française de sécurité sanitaire des aliments

**ANSES** : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

**ARVOL** : Association régionale volailles de chair d'Aquitaine

**ATM** : animaux trouvés morts

**BMOSIA** : Bureau de la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information de l'alimentation

**BSA** : Bureau de santé animale

**CEAV** : Certificat d'études approfondies vétérinaire

**CICAR** : Comité interprofessionnel du canard à rôtir

**CIDEF** : Comité interprofessionnel de la dinde française

**CIFOG** : Comité interprofessionnel du foie gras

**CIPC** : Comité interprofessionnel du poulet de chair

**CNEVA** : Centre national d'étude vétérinaire sur l'alimentation

**CNOPSAV** : Conseil national des politiques sanitaires animales et végétales

**DERNS** : Direction de l'évaluation des risques nutritionnels et sanitaires

**DGAL** : Direction générale de l'alimentation

**DDPP** : Direction départementale en charge de la protection des populations

**DRAAF** : Direction régionale de l'agriculture de l'alimentation et de la forêt

**ENSV** : Ecole nationale des services vétérinaires

**ESA** : Epidémiologie-surveillance en santé animale

**ESB** : Encéphalite spongiforme bovine

**FAO** : Food and agricultural organisation

**FDSEA** : Fédération départemental des syndicats agricoles

**GDS** : Groupement de défense sanitaire

**IA** : Influenza aviaire

**IGAS** : Inspection Générale des Affaires Sociales

**IGREF** : Ingénieur du génie rural des eaux et forêts

**IAHP** : Influenza aviaire hautement pathogène

**IALP** : Influenza aviaire faiblement pathogène

**ICAR** : Comité interprofessionnel du canard à rotir

**ICPE** : Installation classée pour l'environnement

**INRA** : Institut national de la recherche agronomique

**ITAVI** : Institut technique avicole

**OIE** : Organisation mondiale de la santé animale

**OMS** : Organisation mondiale de la santé

**ORSEC** : Organisation de la réponse de sécurité civile

**OVS** : Organisme à vocation sanitaire

**MAAF** : Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt

**MODEF** : Mouvement de défense des exploitants familiaux

**PAG** : Prêt à gaver

**PAGERS** : Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires

**PISU** : plans d'intervention sanitaire d'urgence

**RENAPALM** : Réseau national d'étude des palmipèdes

**SDSI** : Sous direction des systèmes de l'information

**SIGAL** : Système d'information de la direction générale de l'alimentation

**SRAL** : Service régional de l'alimentation

**SRAS** : Syndrome respiratoire aiguë sévère

**SRMDS** : Schéma Régional de Maîtrise des Dangers Sanitaires

Préambule :

L'auteur de ce travail, originaire du Sud-Ouest et fortement sensibilisé par l'épizootie d'influenza aviaire y sévissant a souhaité choisir un stage permettant la rédaction d'un mémoire pour l'obtention du Master Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires (PAGERS) au sein d'une structure coordinatrice des actions des services vétérinaires de lutte contre cette maladie. C'est ainsi que nous avons contacté le Service Régional de l'Alimentation (SRAL), au sein de la Direction Régionale de l'Alimentation (DRAAF), qui assure en particulier un rôle de coordonnateur régional des plans d'intervention sanitaire d'urgence (PISU) pour le compte du Ministère de l'Agriculture. Le 22 septembre 2016 à 21 heures, Mme Annie Isabeth-Terreux, Ajointe au chef de service du SRAL nous appelle pour nous donner sa réponse<sup>1</sup> : elle serait ravie de nous recevoir pour travailler sur influenza aviaire mais certainement pas pour réaliser un mémoire de science politique, cette « science molle que nous avons signalée comme étant un danger ou un obstacle au bon exercice de nos missions ». Nous avons dû intervenir auprès du Directeur de l'ENSV, Mr Olivier Faugère, pour convaincre le chef de service Mr François Hervieu de bien vouloir nous recevoir.

Nous avons ainsi été reçu le 18 avril 2017 -pour trois mois et demi- au sein de la structure après le passage du deuxième épisode d'influenza aviaire, H5N8 hautement pathogène, dont la gestion représente en quelques chiffres significatifs : 4 millions d'animaux abattus, 250 millions d'euros débloqués par l'Etat et 40 % de chiffre d'affaire en moins pour les producteurs. La semaine précédent notre arrivée étant par ailleurs, marquée par la signature, le 13 Avril 2017, d'un pacte entre l'État et 32 acteurs de la filière avicole avec pour objet affiché : la réforme des méthodes d'élevage et de transport afin de limiter à tout prix une troisième crise successive lors de la prochaine migration de faune sauvage l'hiver prochain.

Le contexte que nous venons d'évoquer ne nous permettait pas de définir en toute transparence un travail d'enquête sociologique. Au cours de nos différentes missions (déplacement terrain, réunions, participation à des groupes de travail, visites d'élevage etc.) et en rapport avec la commande technique de la structure d'accueil que nous détaillerons dans l'introduction. Nous avons pu cependant commencer à entreprendre un travail de terrain de type sociologique. Ce travail a été réalisé à partir de notes d'observation à « l'insu des acteurs participants » et lorsque que nous avons rencontré des acteurs, cela a été toujours été conduits dans un cadre technique au service de la mission technique confiée par la structure d'accueil, ce qui rendait difficile la réalisation d'entretiens purement sociologiques.

En dehors de la confrontation aux acteurs dans le cadre du pacte, nous avons pu, dès la première semaine, déceler, des signes révélant des difficultés de positionnement de cette organisation régionale vis à vis des autorités centrales et des directions départementales de la protection des populations (DDPP) dans le cadre de la gestion de l'épizootie influenza aviaire. Voici l'extrait d'un mail écrit le 24 avril 2017 par Yvan Lobjoit Inspecteur général Directeur de la DRAAF Nouvelle Aquitaine adressé à Bruno Ferreira de la DGAL –avec copie Patrick Dehaumont Directeur général de l'alimentation- dans le contexte du déplacement, à l'insu de la DRAAF, de la DGAL, en Dordogne et dans le Lot et Garonne pour discuter avec les préfets de département et les DDPP de l'influenza aviaire<sup>2</sup> : « pourriez vous me préciser vos attentes d'un gouvernance sanitaire régionale dans ces déplacements départementaux sur des sujets largement interdépartementaux, (...) la confusion s'installe et ne permet pas

---

<sup>1</sup> Note numéro une du carnet d'observation rapportant la conversation avec Mme Terreux du 22/09/2016

<sup>2</sup> Note numéro cinq du carnet d'observation rapportant la circulation dans le service de ce mail par Mme Terreux le 25/04/2017.

de définir une stratégie très claire entre les différents niveaux, l'influenza n'étant pas à raisonner à l'échelle du département.»

Cette réaction du Directeur renvoie à une grille de lecture, en effet, depuis la nouvelle gouvernance sanitaire, les enjeux du partage et de la répartition des rôles, des compétences, de la gouvernance est une préoccupation constante des autorités publiques qui souhaitent une politique de santé animale orientée sur la responsabilisation, la contractualisation et la coordination<sup>3</sup>. Cette volonté de décentraliser la gestion du sanitaire tout en responsabilisant davantage les filières agricoles s'incarne notamment dans le Schéma Régional de Maîtrise des Dangers Sanitaires (SRMDS), et pourtant dès notre arrivée dans la structure nous constatons des cloisonnements, un travail en silo de la DGAL avec les DDPP isolant ainsi le SRAL. En sera-t-il de même dans la gestion des crises de l'influenza aviaire ? Y aura-t-il un retour d'expérience dans ce sens permettant de rompre avec une segmentation liée aux pouvoirs de police sanitaire<sup>4</sup>? La Région parviendra-t-elle à mettre d'œuvre du pacte signé par les acteurs locaux ou « le central » restera-t-il aux commandes<sup>5</sup>?

Cette immersion dans les jeux d'acteurs et leurs arrangements sur fond d'enjeux économiques mais aussi de santé publique, dans les luttes d'influence au sein des organisations dans un contexte de période électorale avec les craintes exprimées lors des discussions de couloir autour des futures orientations politiques (protectionnisme ou néolibéralisme), nous a plongé paradoxalement, dès notre arrivée, dans une dimension d'analyse sociologique, alors même que la structure d'accueil n'est pas favorable à la science politique. Notre volonté sera donc, au cours d'une mission essentiellement technique de convertir la structure d'accueil à la pertinence de l'analyse des politiques publiques afin de rendre plus lisible, les intérêts de chaque acteur et aussi de déceler au sein de la DGAL les raisons de la difficile coopération avec la région.

Nous disposons pour ce challenge d'un avantage qui peut se transformer en handicap, la structure qui nous accueille pour ce stage sera aussi le lieu de notre première titularisation, celle-ci nous permettant d'occuper le poste d'inspecteur mutualisé en Pharmacie et Alimentation Animale à partir de septembre 2017. Certains futurs partenaires pour ce poste, les DDPP, les agents, certains administrés sont également fortement impliqués dans le monde avicole... Je ne suis donc pas présenté par le SRAL comme un simple stagiaire ISPV mais comme quelqu'un s'inscrivant dans la durée dans la région. Cela a augmenté mon crédit, faciliter l'investissement dans les relations humaines associées à des intérêts à long terme. A l'inverse, cela a nécessité de prendre garde à ne pas compromettre ma future prise de poste en forçant l'adhésion au mémoire PAGERS de la structure d'accueil qui au moment où nous écrivons ces lignes n'a pas connaissance des objectifs de sa réalisation.

---

<sup>3</sup> Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche n° 2010-874 du 27 juillet 2010, JORF n°172 du 28 juillet 2010.

<sup>4</sup> Note d'observation numéro 2 dans laquelle Mme Terreaux nous révèle que « ce sont les préfets de départements et donc les DDPP qui avec « le central » ont juridiquement les pouvoirs de police sanitaire pas les régions »

<sup>5</sup> Entretien du 25/04/2017 à Paris avec Mr Barre conseiller de Mr Le Fol au sujet du Pacte.

## INTRODUCTION :

L'épisode actuel d'influenza aviaire du Sud Ouest est le plus important que la France ait jamais connu, le nombre de volailles abattues est presque trois fois plus important que lors de l'émergence du H5N1 à Hong Kong qui a entraîné l'abattage de 1,5 million de volailles en 1997<sup>6</sup>.

Pourtant, La filière a connu en 2015 un premier épisode important, spécifiquement français, avec une souche H5N1 et deux autres souches (H5N2 et HN9) peu virulentes qui étaient probablement présentes à bas bruit dans les élevages de palmipèdes depuis longtemps. Cela a conduit la filière et les pouvoirs publics à prendre deux décisions jusqu'alors impensables<sup>7</sup> : « Premièrement, la dépopulation des élevages et l'instauration d'un vide sanitaire pendant plusieurs semaines au premier semestre 2016; deuxièmement, l'accroissement des mesures de biosécurité pour limiter les risques de contamination et enrayer la propagation du virus à partir d'un foyer initial ainsi que pour éviter qu'une telle crise se reproduise, c'est ainsi que les représentants de la filière (le CIFO) annoncent dans son rapport d'activité 500 millions d'euros d'investissement dans la biosécurité en 2016<sup>8</sup>. La première décision a généré un arrêt de la production qui a concerné l'ensemble de la filière, des couvoirs en amont aux abattoirs et entreprises de conserverie en aval. Les travailleurs se sont retrouvés en situation de chômage technique. Les bâtiments d'élevage ont été vidés, nettoyés, désinfectés, laissés vides avant d'être repeuplés dans de bonnes conditions. C'est ainsi que le problème de 2015 a été réglé ». La deuxième décision semble ne pas avoir été suivie d'effet, dès décembre une nouvelle crise survient.

En Décembre 2016 débutât la crise actuelle avec une souche H5N8 est beaucoup plus virulente que la précédente en particulier pour les palmipèdes, c'est ce qui explique la mise en place en janvier 2017 d'un plan d'abattage préventif. Ce ne sont plus seulement les élevages infectés qui sont concernés, mais la mise en place d'un vide sanitaire concernant tous les animaux des espèces réceptives de tous les élevages de volailles, élevages dits autarciques et basses-cours inclus présents dans un rayon de 3 km autour de l'élevage atteint<sup>9</sup>. C'est ainsi que fin mars 2017, quatre millions de volailles ont été abattues dans le Sud Ouest. Quel en a été le traitement médiatique ? Quels ont été les impacts socio-économiques ? Comment les éleveurs ont-ils réagi ? La survenue coup sur coup de deux épizooties a-t-elle fait douter de l'efficacité des mesures de biosécurité ? Et d'ailleurs comment situer la biosécurité parmi les autres mesures de gestion ?

La commande initiale formulée par la structure d'accueil, le SRAL de Bordeaux, était d'établir un état des lieux de la biosécurité dans la filière et de recenser les difficultés rencontrées par les agents de l'État pour mettre en place les visites d'inspection de biosécurité des élevages. Il s'agissait donc de prendre la mesure de l'écart entre l'instrument juridique<sup>10</sup> et la réalité de terrain après ces deux épizooties successives d'Influenza aviaire, et enfin de vérifier si ces contrôles permettront à la filière de rentrer dans une trajectoire d'amélioration rapide, afin de limiter une troisième crise successive lors de la prochaine migration de faune sauvage l'hiver prochain. Il s'agissait également de s'assurer de la possibilité d'un apprentissage partagé des constats effectués avec les organisations concernées, éléments indispensables à une gestion plus sereine des cas, puisqu'ils permettent une meilleure gestion du risque en évitant de reproduire les dysfonctionnements constatés. Cette étude du passé pour comprendre le

---

<sup>6</sup> Revet Sandrine, Langumier Julien «*Le gouvernement des catastrophes*», Karthala, coll. «Recherches internationales», 2013, 280 p., ISBN : 978-2-8111-0911-0.

<sup>7</sup> [www.agrobiosciences.org](http://www.agrobiosciences.org), entretien avec Philippe Baralon, vétérinaire du 16 Janvier 2017 consulté le 30 Avril 2017.

<sup>8</sup> Rapport économique du CIFO 2016.

<sup>9</sup> Arrêté du 4 janvier 2017 relatif aux mesures complémentaires techniques et financières pour la maîtrise de l'épizootie d'influenza aviaire due au virus H5N8 dans certains départements NOR: AGRG1700293A

<sup>10</sup> Arrêté du 8 février 2016 relatif aux mesures de biosécurité applicables dans les exploitations de volailles et d'autres oiseaux captifs dans le cadre de la prévention contre l'influenza aviaire NOR: AGRG1603907A

présent va nous donner l'impulsion pour la première partie de cette étude, qui consiste à comprendre les politiques de santé publique en les replaçant dans leur contexte puis situer la biosécurité dans les actions publiques vétérinaires.

En effet, depuis une vingtaine d'années, la multiplication des crises sanitaires causées par des maladies transmissibles des animaux aux humains (ou zoonoses) a conduit à une reformulation des normes de contrôle de la population animale. L'ESB ou « maladie de la vache folle » a réorganisé en Europe les formes d'enquête épidémiologiques<sup>11</sup>, de nouveaux modes de suivi des produits d'origine animale. La « grippe aviaire » en particulier celle de Hong-Kong en 1997 fut quant à elle l'occasion de mettre en place au niveau mondial un dispositif de suivi des mutations des virus Influenza sur les volailles domestiques et les oiseaux sauvages. Celui-ci repose notamment sur la définition de populations sentinelles permettant de lancer l'alerte en cas d'émergence de nouveaux pathogènes<sup>12</sup>. C'est ainsi que semble naître le concept de biosécurité qui a permis de décrire cette transformation des techniques scientifiques et politiques en matière de gestion des « maladies infectieuses émergentes et réémergentes »<sup>13</sup>. Dans quelle nouvelle rationalité du risque dans la gestion ce concept s'inscrit-il ? Sur quels principes repose ce concept par rapport aux formes antérieures de bio politique ?

Comme l'indique remarquer Frédéric Keck : « La grippe aviaire a fait l'objet d'une construction publique et globale. En suivant son histoire entre les Etats-Unis, la Chine et l'Europe, on peut saisir les différentes phases de sa prise en charge : l'alerte, la reprise et l'amplification de l'alerte, sa généralisation, jusqu'à la mise en place de mesures de biosécurité. (...) Tout l'enjeu consiste à faire coïncider deux histoires potentiellement conflictuelles : la construction de l'expertise globale sur la grippe aviaire depuis une trentaine d'année, particulièrement depuis l'alerte à Hong-Kong en 1997 sur le H5N1 et la perception d'un éleveur français qui a vu l'élevage industriel être promu par les autorités de l'alimentation »<sup>14</sup>.

La maladie de la vache folle représentait le risque alimentaire paradigmatique parce qu'elle relie les pôles de la production et de la consommation, parce qu'elle relie l'Animal à l'Homme. Avec ce qu'on appelle aujourd'hui la biosécurité, le paradigme de la sécurité sanitaire ne met-elle pas l'accent sur la place des animaux dans la production de nouveaux dangers ? Comment la « nature » peut-elle être perçue comme une « menace bioterroriste »<sup>15</sup> ? Doit-on voir l'évolution de l'action publique vétérinaire comme dépendante du contexte socio-économique au moment où elle s'exerce ? La biosécurité traduit elle une volonté politique de responsabiliser les acteurs et de poursuivre le désengagement de l'Etat du sanitaire dans la logique de la mondialisation néolibérale ? Quels sont les véritables enjeux du pacte dans lequel la biosécurité est la pierre angulaire et le levier pour « réformer les méthodes de production »<sup>16</sup> ? Quelles sont les confrontations d'intérêts sur le sujet, y a-t'il des conflits sur l'imputation causale et la manière d'envisager les solutions au problème de l'Influenza aviaire ? Y a-t'il une volonté des autorités publiques d'utiliser la biosécurité comme un instrument pour industrialiser la filière<sup>17</sup> ?

---

<sup>11</sup> Barbier, M. (2006). Surveiller pour abattre. La mise en dispositif de la surveillance épidémiologique et de la police sanitaire de l'ESB, *Terrains & travaux*, 11 (2), 101-121.

<sup>12</sup> Keck, F. (2010). Une sentinelle sanitaire aux frontières du vivant. Les experts de la grippe aviaire à Hong-Kong, *Terrain. Revue d'ethnologie de l'Europe*, 54, 26-41

<sup>13</sup> Lakoff, A. et Collier, S. (Eds.) (2008). « *Biosecurity interventions. Global health and security in question.* » New York: Columbia University Press.

<sup>14</sup> Entretien avec Frédéric Keck, anthropologue, Laboratoire d'anthropologie sociale (Ehess). du 2 Février 2017 « Qu'elle soit aviaire ou humaine, la grippe cristallise tout ce qui nous effraie » site agrobiosciences.fr consulté le 30 Avril 2017.

<sup>15</sup> Keck, F. (2010). Une sentinelle sanitaire aux frontières du vivant. Les experts de la grippe aviaire à Hong-Kong, *Terrain. Revue d'ethnologie de l'Europe*, 54, 26-41

<sup>16</sup> « Grippe aviaire: pacte pour réformer l'élevage » Le Figaro.fr avec AF Publié le 13/04/2017 à 13:01

<sup>17</sup> <http://alpc.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=5112> communiqué de presse du 10/10/2016 consulté le 02/05/2017.

Notre travail consistera à répondre à ces questions en s'inscrivant dans une démarche socio-historique, basée sur l'idée que toute interaction sociale se place dans un cadre physique et social mais aussi dans l'espace temporel dans lequel elle évolue<sup>18</sup>. Nous essayerons aussi d'analyser par la sociologie des organisations quels sont les intérêts défendus par chaque acteur dans le cadre normatif et le pacte impliquant une refonte de l'organisation de la filière. Mais, avant de préciser davantage le cadre sociopolitique à partir duquel sera analysé le sujet que l'on nous a confié, il convient de clarifier le périmètre de notre sujet d'étude. Celui-ci s'étend d'une maladie, l'influenza aviaire, à la biosécurité, comme outil de gouvernance des risques en tant que méthode de lutte contre la propagation de la maladie.

### **Comprendre la maladie, le virus comme un actant**

Pour Michel Callon et Bruno Latour, la notion d'actant s'inscrit dans le projet d'analyse symétrique des actions et déterminations, il s'agit de considérer ce que les actants « en tant qu'êtres ou choses » induisent par leurs inscriptions dans des situations, par leurs participations au procès<sup>19</sup>. Classés dans la famille des Orthomyxoviridae, dans le genre Influenza, tous les virus de la grippe aviaire ont en commun des antigènes internes de type A. Les sous-types concernant les oiseaux sont caractérisés par des antigènes externes, les uns sont des hémagglutinines H (16 connues, de H1 à H16), les autres des neuraminidases N (9 connues, de N1 à N9). On connaît actuellement 23 associations H-N (dont 15 rencontrées chez les oiseaux) sur les 135 potentielles. Dans le Code terrestre de l'OIE<sup>20</sup>, l'influenza aviaire sous sa forme dite « à déclaration obligatoire » est définie comme une infection des volailles causée par tout virus influenza de type A appartenant au sous-type H5 ou H7. De faibles modifications ou recombinaisons entre des virus de lignées différentes suffisent à créer de nouvelles souches potentiellement très pathogènes.

De nombreuses souches de virus influenza aviaire, dont les sous-types H5, H7 ou même H9, passent complètement inaperçues en élevage. En revanche, certaines souches, appartenant aux mêmes types peuvent être très virulentes et entraîner jusqu'à 100% de mortalité. Le caractère pathogène des souches est fortement lié à la capacité de l'hémagglutinine de se cliver en deux sous unités fonctionnelles nécessaires à la pénétration du virus dans la cellule. Cette catalyse est facilitée chez les souches hyper virulentes par la présence d'acides aminés basiques répétés au niveau du site de clivage, rendant celui-ci plus accessible aux enzymes concernées. Par séquençage de la région du génome correspondant à ce site, le caractère hautement pathogène d'une souche de grippe aviaire est ainsi révélé.

Si les virus de l'influenza aviaire de type A sont variables, imprévisibles, c'est qu'ils mettent en application une tactique de survie à court terme. Par de légères modifications génétiques, ils échappent aux défenses immunitaires de l'hôte tout en exploitant le plus longtemps possible les populations sensibles à l'infection. Deux mécanismes sont en jeu. D'une part, la dérive génétique<sup>21</sup> s'installe par accumulation d'erreurs de réplication selon un processus lent auquel les organismes peuvent s'adapter. Elle est responsable d'un glissement antigénique permettant au virus d'échapper partiellement aux réponses immunitaires de l'hôte ou de s'adapter progressivement à une nouvelle espèce d'hôte. En revanche, le réarrangement génétique résulte d'échanges de segments génomiques entre deux virus, ce qui suppose qu'une même cellule soit infectée par ces deux virus. Il peut aboutir à deux conséquences : une modification antigénique majeure et l'acquisition de nouveaux caractères de virulence ou d'adaptation à une espèce hôte (franchissement de la barrière d'espèce).

---

<sup>18</sup> Passeron JC. « le raisonnement sociologique ; L'espace non poppérien du raisonnement naturel ».Paris Nathan ,1991,408p.

<sup>19</sup> Latour Bruno « changer la société,refaire la sociologie »,La Découverte, 2006 ,402p.

<sup>20</sup> [www.oie.int/fr/normes-internationales/code-terrestre/acces-en-ligne](http://www.oie.int/fr/normes-internationales/code-terrestre/acces-en-ligne) consulté le 02/05/2017.

<sup>21</sup> [www.oie.int/fr/normes-internationales/code-terrestre/acces-en-ligne](http://www.oie.int/fr/normes-internationales/code-terrestre/acces-en-ligne) consulté le 02/05/2017.

C'est la conjugaison de ces deux conséquences qui a abouti à l'émergence des virus responsables de la grippe asiatique (1957) et de Hong Kong (1997) chez l'homme, à partir de la recombinaison entre un virus humain et un virus aviaire. Trois des gènes du virus H2N2 de 1957 provenaient d'un virus aviaire et les 5 autres segments provenaient du virus H1N1 dérivé du virus responsable de la grippe espagnole (1918-1919). C'est ce qui explique la panique médiatique lors de l'épisode de H5N1 en 2006 avec une souche potentiellement pandémique<sup>22</sup>. Extrapolant la mortalité de la "grippe espagnole" de 1918, on prédisait 60 millions de morts et ainsi, ces maladies infectieuses, tout en présentant toujours un risque global sur la santé mondiale, parlent à nos imaginaires et cet aspect qui va permettre l'amplification médiatique au nom de « *ces peurs qui nous gouvernent* »<sup>23</sup>.

Toutes les espèces aviaires domestiques ou sauvages (en particulier les oiseaux migrateurs de la famille des Anatidés qui permet la diffusion du virus sur de grandes distances) peuvent être infectées par des virus influenza. Il s'agit le plus souvent d'infections inapparentes, néanmoins des formes cliniques aiguës à très forte mortalité peuvent apparaître en particulier chez les espèces domestiques comme la dinde et la poule. Le virus se fixe sur les muqueuses intestinales et/ou respiratoires de la volaille pour infecter les cellules qui assurent sa réplication. L'excrétion fécale assure la contamination de l'environnement et expliquerait le rôle important des vecteurs passifs, notamment de l'eau, des aliments, du matériel et du personnel, dans la dissémination de l'infection d'un endroit à un autre. L'excrétion par voie respiratoire donne lieu, pour sa part, à la production d'un aérosol infectieux responsable de la propagation du virus au sein d'unité de production. Certaines espèces sont plus résistantes que d'autres. Ainsi, les canards peuvent être infectés par des souches pathogènes en ne présentant que des signes cliniques très discrets. En fait, toutes les espèces sensibles peuvent éventuellement jouer le rôle de réservoir et donc entretenir des souches non pathogènes qui, à la suite d'une mutation ou d'une recombinaison (infection mixte), peuvent devenir pathogènes pour les volailles domestiques. Certains de ces oiseaux réservoirs sont des oiseaux migrateurs parcourant de très grandes distances, allant d'un hémisphère à l'autre. L'arrêt temporaire de ces individus migrateurs leur permet de rencontrer des colonies sédentaires de la même espèce ou d'espèce différente, des animaux sauvages sédentaires et des animaux domestiques.

Le diagnostic de la grippe aviaire sur le terrain est assez difficile, à cause de la similitude des signes avec ceux d'autres maladies comme la maladie de Newcastle. Dans tous les cas, le diagnostic expérimental s'impose pour la confirmation de la suspicion clinique et la détermination du type de virus. Il repose sur les examens virologiques directs et indirects ou sérologiques.

En France, le dispositif de lutte dans son ensemble repose sur le plan gouvernemental de prévention et de lutte « Pandémie grippale » du 6 janvier 2006, qui annule et remplace celui du 11 octobre 2004. Ce plan, rédigé par le secrétariat général de la défense nationale (SGDN) placé auprès du Premier ministre, comprend deux volets, d'inégale importance : un premier volet relatif à la pandémie humaine, décrivant notamment l'organisation administrative et territoriale pour la gestion de crise en fonction des différentes phases identifiées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ; le deuxième relatif à l'influenza aviaire, intitulé « *Prévention et plan d'urgence relatifs à l'influenza aviaire* ».

Le dispositif de lutte contre l'influenza aviaire mis en oeuvre en France est l'héritage des enseignements tirés de crises sanitaires antérieures, telles l'épizootie de fièvre aphteuse ou l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), qui ont abouti à la constitution de plans

---

<sup>22</sup> Jaspers J-J., *Journalisme de télévision. Enjeux, contraintes, pratiques*, Bruxelles, De Boeck, coll. « Info & com », 1993, p. 208.

<sup>23</sup> Hirsch M., *Ces peurs qui nous gouvernent. Sécurité sanitaire : faut-il craindre la transparence ?*, Albin Michel, 2002, 295 p.

d'urgence contre les épizooties majeures (encadré n°1) qui font partie du plan ORSEC<sup>24</sup> et qui sont conformes à la Directive 2005/94/CE<sup>25</sup>.

### **Encadré n°1 : Plan sanitaire d'urgence influenza aviaire**

Les principales mesures en cas de suspicion d'influenza aviaire dans un élevage de volailles sont :

- la prise d'un arrêté préfectoral de mise sous surveillance ;
- la séquestration de l'élevage ;
- les prélèvements pour analyses ;
- la mise en place des dispositifs de contrôle de tous les mouvements (personnes, autres animaux, etc.) et de désinfection des véhicules qui sortent de l'élevage ;
- une enquête épidémiologique visant à déterminer les élevages pouvant être la source de l'infection, ceux pouvant avoir été contaminés à partir de cet élevage, et les produits et denrées ayant quitté l'élevage et pouvant être contaminés .

En fonction de la plausibilité de l'infection et du risque de dissémination peuvent être décidés l'abattage préventif et la mise en place de zones réglementées destinées à limiter les mouvements autour du foyer.

En cas de foyer avéré, c'est-à-dire d'infection confirmée, les principales mesures prévues sont :

- la prise d'un arrêté préfectoral portant déclaration d'infection ;
- des mesures sur l'élevage infecté : en cas de virus hautement pathogène, l'abattage immédiat sur place des volailles, la destruction des cadavres et de tous les produits ne pouvant être désinfectés, le nettoyage et la désinfection des locaux ;
- des mesures autour de l'élevage infecté :
- la mise en place d'une zone de protection (rayon minimal de 3 km) et d'une zone de surveillance (rayon minimal de 10 km).
- les services du département (gendarmerie, SDIS) sont sollicités pour organiser la protection des personnes, contrôler les accès routiers, mettre en place la signalisation.

Dans la région Nouvelle Aquitaine, au cours des deux épisodes successifs d'influenza aviaire, des mesures spécifiques allant au-delà de la réglementation européenne ont été prises, en particulier les mesures de biosécurité renforcées de l'arrêté du 8 février 2016<sup>26</sup> (le détail de ces mesures visant à protéger les élevages ont été explicités dans le mémoire pour l'obtention du certificat d'études approfondies vétérinaire en santé publique vétérinaire, un extrait fixant le contexte réglementaire est placé en annexe 1). En 2017, avec l'arrivée de H5N8, virus influenza beaucoup plus virulent que le précédent, et qui contrairement à 2016 affecte les palmipèdes, des mesures d'abattage préventif en zone indemne sont décidées avec l'Arrêté du 4 janvier 2017<sup>27</sup> et un nouveau vide sanitaire est ordonné.

La remise en cause de filière a été faite très tôt par l'évaluateur du risque<sup>28</sup> : « la filière palmipèdes étant très segmentée, caractérisée par de nombreux stades de production et des durées de présence des animaux au sein d'un même bâtiment/élevage relativement courtes, elle occasionne de nombreux mouvements d'oiseaux et présente plus de risque de diffusion de virus IAHP en son sein que les filières de galliformes (...) la filière palmipèdes dans la région Sud-Ouest peut être assimilée à un grand élevage unique, dont chaque unité constitue une entrée possible dans l'élevage de virus provenant de la faune sauvage. Une fois que le virus est entré dans une unité, il est extrêmement difficile d'entraver sa diffusion à

<sup>24</sup> [agriculture.gouv.fr/sites/minagri/.../02\\_les\\_pisu\\_en\\_sante\\_animale-1\\_cle0dbca7-1.ppt](http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/.../02_les_pisu_en_sante_animale-1_cle0dbca7-1.ppt) consulté le 02/05/2017

<sup>25</sup> Directive 2005/94/CE du Conseil du 20 décembre 2005 concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la directive 92/40/CEE JOUE du 14/01/2006

<sup>26</sup> Arrêté du 8 février 2016 relatif aux mesures de biosécurité Ibid.

<sup>27</sup> Arrêté du 4 janvier 2017 relatif aux mesures complémentaires techniques et financières pour la maîtrise de l'épizootie d'influenza aviaire due au virus H5N8 dans certains départements NOR: AGRG1700293A

<sup>28</sup> Saisine 2016SA0245 relatif à « l'ajustement des niveaux de risque d'infection par l'IA HP H5N8 des oiseaux détenus en captivité sur le territoire métropolitain à partir des oiseaux sauvages » du 21 Décembre 2016

l'ensemble de la filière de la région, comme le démontre le caractère explosif de l'épizootie en cours ».

### **Les éleveurs de palmipèdes pris au piège par des enjeux économiques qui les dépassent**

Le développement de cette maladie dans le sud-ouest a entraîné la perte du statut indemne<sup>29</sup> de la France et de nombreux pays, notamment en Afrique et en Asie, ont fermé leurs frontières à l'exportation tant pour les animaux vivants que pour les produits transformés de toute la filière aviaire. Depuis 2015, ce sont les palmipèdes qui sont à l'origine de la perte du statut sanitaire et les professionnels de la volaille de chair vont exercer une très forte pression sur le CIFOG : « Le poids de la filière Gallus est bien plus stratégique que celle du Canard, l'interprofession a clairement envisagé de faire disparaître la filière Canard (...) le problème de la perte du statut indemne n'est pas vraiment pour la filière de foie gras, c'est pour la filière volailles maigres que l'impact est le plus fort car 30% des poulets produits en France sont destinés à l'export et la filière Palmipèdes est une variable d'ajustement pour la filière volaille »<sup>30</sup>.

C'est donc bien pour des raisons économiques et pas pour des raisons sanitaires que le CIFOG demandera aux autorités publiques un abattage préventif<sup>31</sup>. Cela génère à la fois l'incompréhension du public et des éleveurs familiaux, avec des mesures qui vont être perçues comme disproportionnées au regard des risques pour la santé humaine<sup>32</sup>.

Ainsi, certains éleveurs cherchent à remettre en cause ces mesures qui semblent être mise en place au profit de certains acteurs. C'est l'avis de la confédération paysanne qui dès 2016 parle d'un plan d'industrialisation de la filière, sous-entendant que les autorités publiques, avec leurs mesures exceptionnelles veulent favoriser les acteurs du système intensif : « Jusqu'à la fin de la période festive 2015, les mesures sanitaires prises sont restées assez classiques. Elles suivaient la réglementation sanitaire européenne et internationale : mesures de surveillance, de biosécurité et de gestion des foyers avec des zones de 3 km (zone de protection) et 10 km (zone de surveillance) autour. (...) Un plan d'assainissement du territoire a été présenté de manière tout à fait imprévue en début d'année 2016, (...) Le but était également de protéger les exportations de volailles (en séparant la France en zone indemne et zone réglementée) et probablement d'écouler les stocks des industriels du canard gras »<sup>33</sup>.

Au sein même de la filière palmipèdes des divergences d'intérêt se font entendre, ainsi le président du MODEF, qui représente les élevages familiaux, explicite dans ses déclarations les tensions qui commencent à s'exacerber entre « les petits » en circuit court et les gros en circuit long : « Les éleveurs, qui ont été systématiquement stigmatisés lors de la première crise de 2016, en ont assez d'endosser cette responsabilité. Et ce, d'autant plus que dans ce cas particulier, la coopérative Vivadour ne semble pas exempte de tout reproche (...). Déjà, lors de la dernière épizootie, le MODEF avait demandé aux autorités sanitaires de responsabiliser les principaux « donneurs d'ordre » de la filière longue qui représentent 70 % du volume total produit. (...) depuis quelques années, les marges nettes diminuent mais, en plus, les mesures de biosécurité et la grippe aviaire sont pour les opérateurs des moyens supplémentaires de mettre une pression permanente sur des producteurs terrorisés »<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> Directive 2005/94/CE du Conseil du 20 décembre 2005 concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la directive 92/40/CEE JOUE du 14/01/2006

<sup>30</sup> Compte rendu d'entretien avec Marie Laborde du CIFOG le 13/06/2017.

<sup>31</sup> Entretien du 25/04/2017 à Paris Ibid.

<sup>32</sup> Fabbe-Costes Nathalie, « les canards ne meurent qu'une fois » 28 février 2017, the conversation.com consulté le 21/04/2017

<sup>33</sup> <http://alpc.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=5112> communiqué de presse du 10/10/2016 consulté le 02/05/2017

<sup>34</sup> Les informations agricoles n°2919 du 16 Décembre 2016, édito p. 1 « grippe aviaire : des producteurs furieux.

Ces controverses, au sein du milieu éleveur, se cristallisent autour du mode de production, comme si l'apparition de l'influenza aviaire deux années de suite, permettait de révéler des fractures sociétales. Cela sous-entendrait par ailleurs que les autorités publiques, par la norme, cautionnent la disparition d'un mode de production traditionnel au profit d'une industrialisation de la filière : « ce sont tout de même des centaines d'éleveurs qui vont être victimes, économiquement et psychologiquement, d'une filière dont la recherche de profits n'a plus aucune limite. Il faut certes stopper le virus avant qu'il ne fasse plus de dégâts, mais cela ne servira à rien sans remise en cause de ce qui a permis sa propagation puisqu'on sait maintenant que la faune sauvage n'est pas en cause. Il faut arrêter de détourner le regard de cette filière ultra segmentée où se multiplient les énormes structures qui usent et abusent des transports sur des centaines, voire des milliers de kilomètres ! C'est l'industrialisation de la production qui provoque et amplifie les crises sanitaires »<sup>35</sup>.

Comment en est-on arrivé à de telles prises de position ? Le CIFOG qui est censé représenter la filière est-il légitime ? Le concept de biosécurité que nous allons décrire fait-il l'objet de tractation entre les différentes parties prenantes et l'Etat afin de permettre cette industrialisation ?

### **Cadre théorique et problématisation :**

La commande initiale formulée par la structure d'accueil, nous a permis d'explorer, en accompagnant des agents chez les éleveurs, l'acceptabilité sociétale de ces normes. Par acceptabilité sociale, nous entendons le consentement des individus à participer à la gestion collective du risque potentiel et l'analyse de cette acceptabilité doit intégrer le contexte de crise. Ces crises apparaissent comme des périodes de la vie sociale où le pouvoir lui-même est contesté, la délégitimation du pouvoir est alors le résultat d'une rupture des repères et du doute qui se répand quant à l'efficacité des décisions prises. Les valeurs et croyances acquises sont contestées. C'est alors une nouvelle conception de la légitimité qui émerge de la crise, soit que les groupes dominants et les dirigeants adoptent des stratégies de légitimation soit qu'ils doivent céder leurs places à d'autres groupes, porteurs de croyances distinctes<sup>36</sup>. Nous avons pu déceler qu'ici ce pouvoir n'est pas incarné que par l'Etat mais aussi par le CIFOG et les acteurs de la filière longue, « les donneurs d'ordre ». La réorganisation de la filière portée par le pacte<sup>37</sup>, dont la pierre angulaire est la biosécurité peut-elle être interprétée comme une stratégie de l'Etat pour légitimer des mesures que nous avons vues contestées ? Cette réorganisation permettra-t-elle une réconciliation entre éleveurs de filière courte ou de filière longue ou la confirmation de la suprématie d'un de ces groupes sur l'autre ? La crise étant un moment de rupture, l'organisation qui découle de la gestion de la crise semble nous ouvrir un espace privilégié pour ces questionnements, dans lesquels il nous sera possible de mettre en évidence les divers arrangements qui se nouent.

Pour ouvrir la boîte noire de l'action publique, nous choisissons une approche par la gouvernance et la sociologie de l'organisation, nous utilisons ces approches en suivant le postulat de ce que ces deux approches ont en commun : « la conviction selon laquelle les modes d'actions concrets et de coordination sont des enjeux de science sociale et disent beaucoup des formes que prennent les liens politiques et les relations Etat/société »<sup>38</sup>.

Nous postulons qu'il existe, dès le départ, des connexions entre l'Etat et les acteurs privés en particulier dans la production de l'ignorance avec des enjeux économiques communs majeurs. Nous allons également nous questionner les logiques de coopération dans le climat de scission entre éleveurs que nous avons décrit précédemment et ainsi pouvoir révéler

---

<sup>35</sup> <http://alpc.confederationpaysanne.fr/actu.php?id> « grippe aviaire : abattage massif pour cause de dérive massive ». Publié le 05/01/2017 consulté le 02/05/2017

<sup>36</sup> Dobry M., in Lagroye J., François B., Sawicki F., *Sociologie politique*, Dalloz, Presse de science po, 5ème réédition revue et mise à jour, 2006, pp. 459-462.

<sup>37</sup> Pacte filière avicole signé le 13 Avril 2017 annexe p1/36

<sup>38</sup> Pinson Gilles « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'Etat », Presses Universitaires de France, revue l'année sociologique 2015/2(volume 65), p483-516.

leurs limites. Car même si nous nous trouvons dans des situations pluralistes et une ouverture du jeu politique, certains acteurs peuvent mobiliser plus opportunément leurs ressources et instaurer une situation inégalitaire, par exemple au moment de la construction de la norme ou dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de biosécurité. Lors de notre stage au sein d'un service régional, nous serons idéalement positionnés pour observer et analyser les interactions entre la DGAL et les DDPP et devenir à notre tour acteur pour leur permettre de s'entendre sur la mise en place des inspections, du contrôle de l'application de la norme. Cela renvoie aux conditions de son application, une adaptation ou des ajustements seront-ils possibles ? Pourront-ils éviter la subsidiarité d'une DDPP à une autre et assurer ainsi l'observance de ces mesures par les éleveurs ?

Nous allons également étudier les conditions de la mise en place d'un outil cartographique comme un système d'alerte qui est une promesse d'engagement de l'Etat dans le pacte. A travers cet outil il s'agit d'étudier une transformation dans la politique publique existante. Il s'agit de montrer comment parviennent à se stabiliser des arrangements et les modes de fonctionnement collectifs et d'analyser les effets, le succès ou les échecs des actions, des programmes ou mesures visant à la transformer. Cela permettra de révéler si l'administration reste prise au piège de ses permanences, nous retrouvons ici un lien avec le néo-institutionnalisme historique qui rejoint les approches socio-historiques de l'action publique<sup>39</sup>. Il s'agit de rendre compte de la capacité de l'Etat de renouveler ses interactions et sa coordination avec un environnement qui s'est transformé avec un nombre beaucoup plus grand d'acteurs et dont les ressources sont désormais dispersées. Nous sommes loin de la bipolarité entre l'Etat et la FNSEA qui avait permis à ce syndicat de participer à la cogestion des politiques publiques concernant le secteur dont ils avaient le monopole de la représentation<sup>40</sup>.

Comme le rappelle Crozier, « l'analyse stratégique et l'analyse systémique sont d'abord, et avant tout, des pratiques de recherches »<sup>41</sup>. La démarche que nous avons adoptée prétend partir de l'expérience vécue des acteurs afin de remonter aux modes de régulation au sein d'un système d'action concret : « il s'agira de découvrir les caractéristiques, la nature et les règles des jeux qui structurent les relations entre les acteurs concernés et partant, conditionnent leurs stratégies, et de remonter ensuite aux modes de régulation par lesquels ces jeux s'articulent les uns aux autres et sont maintenus en opération dans un système d'action »<sup>42</sup>. Ainsi, la mise en évidence d'un système d'action concret et la présentation de ses régulations constituent une étape intermédiaire permettant aux sociologues de construire progressivement leur problématique, au fur et à mesure de la compréhension du système à travers ses pratiques.

Nous postulons aussi que pour comprendre pleinement les obstacles à la mise en place des mesures de biosécurité, il est nécessaire d'avoir une vision d'ensemble des processus à l'œuvre dans la définition, l'évolution et la mise en place de ces mesures réglementaires applicables aux exploitations de volailles en France. En effet, l'éleveur n'est pas isolé mais s'inscrit dans le contexte plus large, il est en relation avec d'autres personnes, syndicats, agents de l'administration, Elus, représentants professionnels, vétérinaires, qui évoluent eux-mêmes dans leur propre contexte et selon des enjeux qui peuvent différer. Tous sont parties prenantes d'une réglementation issue d'une histoire complexe qu'il nous faudra remettre en perspective car elle n'est pas sans conséquence sur son application et il faut savoir l'analyser pour comprendre la situation présente.

---

<sup>39</sup> Payre R, Pollet G. « Socio-histoire de l'action publique », collection repères, Editions La Découverte. Paris, 2013. 109p.

<sup>40</sup> Hassenteufel Patrick. Où en est le paradigme corporatiste ? In: *Politix*, vol. 3, n°12, Quatrième trimestre 1990. pp. 75-81.

<sup>41</sup> Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, (1977) 2ème éd., 1981, pp. 391-452.

<sup>42</sup> Idem.

C'est ainsi que nous nous inspirons aussi dans cette étude d'une approche socio-historique tout d'abord en rappelant que dans l'histoire de la santé publique la maladie est avant tout un fait social : comme le fait remarquer Frédéric Keck<sup>43</sup>, la grippe est en effet à la fois la maladie la plus ordinaire et la plus extraordinaire. C'est une maladie banale, qui nous cloue au lit pendant quelques jours. De là son sens étymologique, « être bloqué », incapable de s'activer. Parallèlement, c'est une maladie extraordinaire du fait de la capacité du virus à muter, et donc potentiellement à franchir la barrière des espèces, comme celle des Etats. Les autorités sanitaires du monde entier gardent en mémoire la grippe espagnole de l'hiver 1918 qui a tué entre 20 et 50 millions de personnes<sup>44</sup>. Selon le même auteur, l'histoire des recherches sur la grippe est liée aux guerres du 20ème siècle. Les Anglais découvrent le virus dans les années 30, mais ce sont vraiment les Américains qui, en 1941, mettent au point des techniques quasi industrielles de dépistage, de vaccination et de classification des mutations. Viennent ensuite, à l'aube des années 2000, la guerre contre le terrorisme suite aux attaques du 11 septembre, puis l'épisode des lettres contenant de l'anthrax qui ont alimenté la crainte d'attentats bioterroristes venus de l'ex-URSS ou d'Al Quaida et la naissance du concept de biosécurité<sup>45</sup>.

Depuis les travaux théoriques d'Eliot Freidson, la sociologie considère qu'une maladie (le sida, le cancer ou la grippe) se constitue en catégorie scientifique reconnue, autonome sous la pression de rapports sociaux et non en fonction d'une nécessité médicale objective : « tout comme le droit et la religion, la médecine est une profession qui utilise des critères normatifs pour choisir ce qui est (ou sera) de son ressort (...). Mais la médecine a une place à part parce qu'on estime qu'à la différence du droit et de la religion, elle a des fondements scientifiques qui évitent l'évaluation morale »<sup>46</sup>. Est-ce cette émancipation du sanitaire de la « moralité » qui génère les questionnements éthiques d'aujourd'hui autour de la justification de l'abattage préventif massif qualifié de « massacre d'animaux » et le fait que les animaux ne sont pas consommés alors qu'ils sont sains, ce qui semble scandaleux puisque la transmission aux humains n'est pas redoutée<sup>47</sup>.

Une fois étiquetés comme maladie, certains phénomènes peuvent même accéder, selon le même processus, au rang de « problème de santé publique », c'est-à-dire de « question d'intérêt général provoquant l'intervention des pouvoirs publics » c'est le cas des maladies émergentes qui ont cela de particulier qu'elles sont des zoonoses dans plus de 60 à 70 % des cas<sup>48</sup>. Le nombre d'espèces animales, sauvages ou d'élevage, d'agents pathogènes mieux différenciés, sont les acteurs innombrables de l'écologie des maladies transmissibles à l'homme. Aussi ces dernières années, nous verrons que les autorités publiques, nationales comme internationales ont progressivement réorganisé les institutions en charge de ces questions et se sont dotées d'instruments et de dispositifs d'action publique rénovés. Ainsi l'action publique vétérinaire s'inscrit ainsi pleinement dans les dynamiques des politiques de santé publique, issues d'une volonté initiale de l'État de protéger les populations et les filières<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> Entretien avec Frédéric Keck, anthropologue, Laboratoire d'anthropologie sociale (Ehess).Ibid.

<sup>44</sup> Entretien avec Frédéric Keck, anthropologue, Laboratoire d'anthropologie sociale (Ehess). Ibid.

<sup>45</sup> Entretien avec Frédéric Keck, anthropologue, Laboratoire d'anthropologie sociale (Ehess). Ibid.

<sup>46</sup> Freidson E. « La construction sociale de la maladie ». La profession médicale, Paris : Payot, 1984.

<sup>47</sup> Fabbe-Costes Nathalie « les canards ne meurent qu'une fois » 28 Février 2017 The conversation.com consulté le 21/04/2017

<sup>48</sup> Ogien A. « Qu'est-ce qu'un problème de santé publique ? » In : Faugeron C, Kokoreff M (dir.), Société avec drogues, Toulouse, Erès, 2002.

<sup>49</sup> Bonnaud Laure, Fortané Nicolas. Au delà des crises de santé animale pour une sociologie de l'action publique vétérinaire. *Gouvernement et Action Publique*, 5(3), 133-140. 25/10/2016

Après de multiples échanges entre les différents terrains et l'analyse, nous avons choisi comme problématique :

**Dans quelle mesure l'action publique vétérinaire est elle dépendante du contexte socio-économique spécifique dans lequel elle s'inscrit ? Comment les acteurs se mobilisent t'ils autour des nouveaux instruments d'action publique qui en découle ? La biosécurité est- elle une forme contemporaine du biopolitique au service de l'industrialisation et de la mondialisation ?**

Nous avons donc dû définir au cours de notre étude, quels étaient les acteurs qui ont imposés leurs définitions des mesures sanitaires, et identifier par quelles luttes et ils y sont parvenus ? Quels impacts sur la gestion des risques ces définitions ont pu avoir ? Pour répondre à ces questions, nous avons cherchés à reconstruire le système d'acteurs au cours du temps dans leur définition de l'appréhension des risques et de la manière de le gérer. Cette reconstruction nous a permis de dégager l'intention révélée derrière les mesures de biosécurité et les luttes de pouvoir pour la gestion de ces risques.

### **Terrains, protocole d'enquête et méthodes**

Afin d'apporter des éléments de réponse à notre problématique et d'infirmier ou confirmer les hypothèses énoncées ci-dessus, nous nous sommes attachés à produire un matériau empirique solide afin d'appuyer notre analyse.

La méthodologie de recherche que nous avons retenue repose tout d'abord sur l'analyse documentaire : au cours de cette phase préparatoire, un travail important de monographie locale et professionnelle a été effectué à travers une revue de presse, afin d'avoir un point de vue général sur les opinions des divers acteurs, au niveau local et national, comme recommandé dans l'enquête de terrain<sup>50</sup>. Nous avons donc repris sur une période d'environ un an les articles concernant la l'influenza aviaire dans la presse locale généraliste (*Le Sud Ouest*), les communiqués de presse de la Confédération paysanne, la presse nationale agricole (*La France Agricole*, site internet et version imprimée) et la presse nationale vétérinaire (*La Semaine Vétérinaire*, *La Dépêche Vétérinaire*). Les résultats de cette revue de presse sont présentés en annexe 2. Nous avons également parcouru les ressources d'information internes à la DGAL et l'intranet du MAAF, les notes de services, la réglementation française et européenne et des publications scientifiques.

Notre travail étant réalisé au cours d'une période de stage, il repose aussi en partie sur une approche de type observation participante et nous avons utilisé dès le premier jour un carnet d'observation lors de nos rencontres informelles ou lors des réunions où nous n'avions qu'un rôle d'observateur. Notre travail s'appuie sur 6 entretiens, conduits seul, d'une durée moyenne de deux heures complétés par notre rôle d'observateurs du SRAL sur deux formations à l'inspection biosécurité. Selon la disponibilité des acteurs, certains entretiens ont dû être menés par téléphone même si nous avons privilégié de les réaliser en face à face afin d'accéder au langage non-verbal. En voici la liste :

---

<sup>50</sup> Beaud Stéphane , Weber Florence guide de l'enquête de terrain collection grands repères, La Découverte 2008

### Liste des entretiens réalisés durant l'enquête sociologique :

N°	Date	Mode de l'entretien ou lieu	Organisation/thème	Acteurs
1	25/04/2017	MAAF, Paris	MAAF	Mr Barre et Mme Bucher conseillers du ministre
2	04/05/2017	Préfecture Perigueux	Formation biosécurité	Agents + formateurs
3	11/05/2017	Chambre d'Agriculture Mont de Marsan	Formation biosécurité	Agents + formateurs
4	07/06/2017	Landes, terrain	Inspection biosécurité	Éleveur + agent
5	09/06/2017	Landes DDPP Mont de Marsan	DDPP	Mr Debove Directeur
6	13/06/2017	CCA Landes	CIFOG	Marie-Laborde Ingénieur
7	18/07/2017	MAAF, Paris	DGAL	Mr Fediaevsky et Anne Bronner

S'agissant d'une démarche inductive et compréhensive, ce travail repose principalement sur la réalisation d'entretiens semi-directifs, qui permettent à notre sens aux personnes rencontrées d'exprimer au mieux leurs points de vue. L'entretien directif a tendance à fortement orienter les interviewés qui adaptent alors leurs réponses au cadre proposé. La limite importante de ce type d'entretien est l'impossibilité d'approfondir les réponses, et l'absence de réelle liberté de parole pour la personne interrogée. Les réponses obtenues sont alors souvent superficielles. A l'inverse, les entretiens non directifs viennent contrecarrer ces limites. L'interviewé a la parole et les non-dits sont plus facilement exprimés. Ils permettent également à l'interviewé de prendre conscience de certains aspects dont il n'avait pas eu conscience auparavant. Dans ce type d'entretiens, la personne qui mène l'étude ne fait qu'écouter après avoir défini le thème. L'enquêteur n'intervient que pour aider la parole et prend soin de ne pas orienter le discours.

Enfin, l'entretien semi-directif se situe entre les deux types précédents, l'enquêteur oriente les sujets et les thématiques abordées, mais laisse ensuite la personne interrogée s'exprimer librement<sup>51</sup>. C'est ce dernier type d'entretien qui a été choisi pour mener l'enquête. Des questionnements larges nous ont permis d'approcher plus finement l'objet de recherche – à l'inverse d'une structuration trop étroite- et de dégager des faits, des opinions, certaines régularités et d'identifier les mécanismes structurants notre objet. Pour tout ce travail, nous avons pris le parti pris d'assumer la posture de la sociologie de l'action organisée, car comme le fait remarquer Renaud Payre : « ces travaux socio-historiques cherchent eux aussi à ouvrir la « boîte noire » de l'État, mais en questionnant les différentes figures concrètes qu'il a pu prendre, notamment au cours des deux siècles précédents. Dans une perspective finalement assez proche de la sociologie des organisations, l'État est entendu ici comme un ensemble d'acteurs individuels et collectifs et il est avant tout saisi à travers ses pratiques, figures et usages concrets»<sup>52</sup>.

Notre démarche a donc été purement inductive. Nous avons essayé de mener une enquête approfondie sur le terrain, profitant de notre posture extérieure, dans le sens où notre prise future de poste au sein de la même structure n'allait pas concerner les mêmes services. L'objectif étant la mise à jour des mécanismes permettant d'expliquer et de comprendre la réalité empirique. Au fil du temps et avec l'aide de notre encadrant, il nous est peu à peu apparu ce qui semblait le plus pertinent pour notre étude. Une première proposition d'introduction a été rendue le 10 Mai 2017. Les entretiens se sont ensuite étalés, sur une

<sup>51</sup> Fenneteau H., *L'enquête : entretien et questionnaire*, 3ème ed., Paris, Dunod, 2015, p. 125.

<sup>52</sup> Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? Par Renaud Payre et Gilles Pollet, *Revue française de science politique* 2005/1 (Vol. 55) pp 210

période allant d'Avril 2017 à fin Juin 2017 en parallèle de leur retranscription, afin de pouvoir rendre un dossier de mi-parcours fin Juin qui tienne compte de tous les apports des entretiens retranscrits.

### **La mise en perspective historique de la biosécurité et les effets de sa mise en œuvre**

Ce rapport est structuré en deux parties. Dans une première partie, essentiellement bibliographique, nous essayerons d'expliquer la prise en compte des problématiques de santé publique sur une période plus ou moins longue, ce qui nous permettra de mieux appréhender les ressorts des politiques publiques singulières concernant la santé animale. Après avoir retracé l'émergence de la sécurité sanitaire, nous nous efforcerons de comprendre la genèse de la biosécurité dans l'histoire des politiques sanitaires et la place particulière qu'occupe l'influenza aviaire dans l'histoire des Pandémies du XXe siècle, ce virus qui se joue des arrangements entre acteurs, pour préserver les statuts sanitaires, qui servent de sésame dans un commerce mondialisé. Enfin, nous chercherons à comprendre si les changements sociaux et économiques, comme des facteurs externes à la compréhension moléculaire du virus, peuvent influencer l'apparition de nouveaux foyers de grippe.

Dans une deuxième partie, Nous nous attacherons à appréhender l'articulation entre les discours et les dispositifs mobilisés dans le cadre de l'arrêté du 8 février 2016 et du pacte. Quels sont les différents acteurs à la manœuvre et avec quels objectifs ? L'Etat est-il stratège en essayant d'obtenir par la négociation ce qu'il aurait pu obtenir par la norme ? Quels sont les enjeux de la biosécurité ? Doit-on y voir une illustration de plus des tentations contradictoires au cœur de nos sociétés contemporaines, entre une logique protectionniste et logique néo-libérale ? Cette deuxième partie, marquée par l'approche par la sociologie de l'action organisée et les théories de la gouvernance sera, nous en sommes convaincus, un complément de réponse à la commande essentiellement technique de la structure. Ne serait-ce que pour confirmer que le recours aux sciences sociales, permet à l'État et à ses agents de parvenir à rendre leur intervention acceptable pour les administrés en trouvant des accommodements avec la norme.

## PARTIE 1 : Ce que fait la maladie au système de santé publique vétérinaire

La représentation la plus commune de la santé en fait une simple donnée de nature, dont Georges Canguilhem<sup>53</sup> (1966) a conceptualisé les limites. Son inscription dans le corps, qui la rend visible à travers la maladie ou, de façon plus discutable, à travers le bien-être<sup>54</sup>, semble la faire aller de soi qu'on lui donne pour substratum matériel des organes ou des gènes. Comme le souligne Didier Fassin<sup>55</sup>, cette évidence se trouve encore renforcée par le développement de professions et d'institutions qui, par le double jeu de la production de savoirs et de la légitimation de pouvoirs, disposent d'une autorité forte dans la définition de ses limites. La vision de la santé qui s'impose ordinairement, au responsable sanitaire comme au patient, au décideur politique comme au citoyen, est donc fondamentalement une vision naturaliste que les statistiques de morbidité et de mortalité viennent finalement objectiver : le nombre de personnes malades ou décédées atteste la vérité du problème de santé contre lequel les pouvoirs publics et souvent la société toute entière doivent lutter.

Mais les choses sont-elles si simples ? Selon Didier Fassin, une double grille de lecture est possible : la première est constructiviste. Elle montre comment ce qu'on appelle la santé est également le résultat du travail individuel et collectif des agents à travers des modèles et des images, au prix de conflits et de controverses, en mobilisant des alliances et en développant des stratégies. La seconde est réaliste. Elle analyse comment les faits supposés de nature sont aussi le produit des structures et des agencements, des modes de différenciation et des processus d'inégalité, de l'action publique et des initiatives privées : « La santé est donc à la fois un construit social, au sens de ce que les agents traduisent dans le langage de la maladie, et une production de la société, au sens de ce que l'ordre du monde inscrit dans les corps. On peut donc, d'un côté, parler de sanitarisaton du social et, de l'autre, de politisation de la santé »<sup>56</sup>.

A travers une approche socio-historique de la santé publique, nous allons ainsi exposer que ce ne sont pas les maladies qui orientent l'histoire mais l'importance que les hommes leur accordent.

---

<sup>53</sup> Canguilhem G., *Le normal et le pathologique*, Paris, PUF, 1979 (première édition 1966), pp. 96-117, 155-157, et 175-179.

<sup>54</sup> En 1946, pour l'OMS « la santé est un état de complet bien être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en l'absence de maladie ou d 'infirmité »

<sup>55</sup> Fassin Didier, *Anthropologie Médicale, ancrages locaux, défis globaux*. Paris Anthropos 2005 collection société, culture et santé. Chapitre 14, pp383-399.

<sup>56</sup> Fassin Didier, *Politiques des corps et gouvernement des villes, Enquête sur des expériences locales*, Paris. La Découverte 1998, pp. 7-46.

# CHAPITRE 1 : Pour une approche socio-historique de la santé publique :

## 1.1 La santé publique et la légitimité de l'État protecteur

Dans *La Volonté de savoir*, Michel Foucault a proposé une théorie du biopouvoir<sup>57</sup>. Selon lui, la politique s'est organisée autour du pouvoir souverain, qui est un « droit de mort » sur les sujets. A partir du XVIIe siècle, par une inversion progressive des principes et des valeurs du gouvernement, c'est la gestion des vivants qui devient l'objet central de la politique, « un pouvoir sur la vie » en quelque sorte, décrivant par là le passage d'un pouvoir de souveraineté à un biopouvoir beaucoup plus diffus s'exprimant par des institutions (hôpitaux, prison, asiles, etc.). Ainsi, on va voir apparaître une volonté de contrôle des populations à travers l'utilisation des outils de la démographie, la régulation des naissances, la gestion des maladies. La santé publique impose progressivement des normes individuelles de conduites saines et organise la connaissance épidémiologique et l'administration sanitaire des collectivités humaines.

La santé publique a d'abord pour but la gestion collective de la maladie avant d'organiser la promotion de la santé. Elle va permettre de légitimer l'État en montrant sa volonté/capacité à protéger efficacement sa population via les politiques sanitaires.

Ainsi, au XIVe siècle, les dispositifs de lutte contre la Peste s'inscrivent dans une logique d'organisation, de régulation de protection par la contrainte et la discipline. La place du médical est alors bien secondaire. Il s'agit de l'instauration d'un magistrat municipal pour les questions de santé, de surveillance des lieux de pollution, de mesures coercitives : quarantaine imposée aux navires, lazarets (isolement) etc.

Le souci de la population et de sa santé va apparaître au XVIIIe siècle avec la création de la Société Royale de Médecine (1778), ce ne sont plus seulement les conquêtes militaires qui légitiment l'État, sa puissance s'exprime par la taille de sa population et la connaissance de la population permettra aussi de mesurer la richesse du royaume (impôts). Ainsi émergent les outils statistiques, les premières données démographiques (naissances/décès) mais aussi de morbidité. Les médecins deviennent les premiers sociologues, en mettant en évidence les inégalités devant la mort par des enquêtes sur le terrain (topographies médicales, mise en évidence de l'effet délétère des chirurgiens dans l'accouchement par Semmelweis en 1847<sup>58</sup>).

Avec la Révolution Française et Napoléon de nouvelles institutions de l'hygiène viennent compléter les instruments de gouvernement du pouvoir politique : le conseil de salubrité des villes, les bureaux d'hygiène et chaire d'hygiène dans les écoles de médecine. Pourtant, la France n'est pas parvenue immédiatement à développer une véritable culture de santé publique et à se doter d'une administration de la santé publique<sup>59</sup>. Les collectivités municipales, investies des rares prérogatives de police sanitaire dévolues aux pouvoirs publics ont été très réticentes à prendre des décisions coercitives et souvent mal perçues par une partie de la population.

## 1.2 De la santé publique à la sécurité sanitaire : une transformation dictée par les crises.

---

<sup>57</sup> Foucault Michel, 1976, *La volonté de savoir*, Paris, Edition Gallimard, 1976, pp. 95-116.

<sup>58</sup> Gautier Isabelle, *Regards croisés sur la prévention en médecine*, Rapport pour la commission nationale permanente de l'ordre national des médecins, 2012-2013, p. 17-23

<sup>59</sup> Murard L, Zylberman P, « La santé publique en France, ou l'utopie contrariée », Fayard, 1996 ; 805

Jusqu'à la fin du XIXe siècle c'est la théorie des miasmes qui est en vigueur, théorie épidémiologique qui prouve que les maladies telles que le choléra, la peste noire sont causées par un brouillard, « mauvais air », on supposait que les particules du brouillard « les miasmata » causaient les maladies. Cette théorie avait été ébranlée avec l'épidémie de choléra de la période 1817-1823<sup>60</sup> qui toucha les grandes métropoles de l'époque comme Londres et Paris. Alors que l'on croyait que seuls les pays au climat malsain étaient touchés (l'Orient) c'est la corrélation mortalité-densité de la population qui devenait le paradigme dominant résultant de l'industrialisation et de l'urbanisation. Ces épidémies marquent un tournant avec l'émergence des politiques de salubrité publique qui consistent à attaquer le mal sur son lieu d'émergence plutôt que de maintenir le contrôle sur la mobilité des hommes et des marchandises. Elles répondent également aux préoccupations sociétales de l'époque, en effet l'application de l'arsenal défensif hérité des siècles précédents concevable dans le cadre d'une monarchie absolue, l'est beaucoup moins avec la montée des libéralismes au XIXe siècle<sup>61</sup>. Les quarantaines, les cordons sanitaires sont autant d'obstacles aux échanges commerciaux et d'atteintes aux libertés individuelles. Mais cette théorie des miasmes n'est réfutée définitivement que grâce à la découverte des bactéries et microbes avec Pasteur et Koch en 1860<sup>62</sup>. Les politiques sanitaires qui se mettent alors en place ne se font plus par « croyance » comme lors de l'assainissement des marais mais par le recours aux sciences fondamentales fondées sur l'expérimentation et des explications mono-causales. A cette époque, des profondes transformations s'observent dans l'exercice de la médecine et de la santé publique : diagnostic, dépistage, premières maladies à déclarations obligatoires, vaccination. Nous sommes passés d'une politique de protection à une politique de prévention<sup>63</sup>.

C'est la « pasteurisation » de la société avec l'inclusion des microbes comme nouveaux acteurs de la société<sup>64</sup>. Cette victoire de l'hygiénisme est consacrée par l'adoption de la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique en 1902 : la place des autorités municipales et préfectorales est clairement affirmée, notamment en cas d'épidémie, la vaccination obligatoire contre la variole est imposée<sup>65</sup>. En fait, l'histoire des institutions de Santé laisse transparaître une incertitude sur le succès du « modèle hygiéniste » en vogue à la fin du XIXe siècle<sup>66</sup>. Tout semble s'être passé comme si, à mesure que les règles d'hygiène s'imposaient et que les maladies contagieuses déclinaient en incidence, le modèle hygiéniste avait perdu de sa pertinence en même temps, que les acteurs qui s'en réclamaient, leur prestige et leurs ressources.

Alors que les régimes politiques du XIX<sup>e</sup> siècle, notamment le premier Empire et la III<sup>e</sup> République, ont développé de grandes administrations d'État, pour conduire des politiques publiques ambitieuses comme en matière d'éducation nationale, la santé est restée à l'écart de ce mouvement et il faudra une nouvelle crise, la terrible épidémie de grippe espagnole de 1918, pour provoquer un débat politique et parlementaire à l'issue duquel a été créé en 1920

---

<sup>60</sup> Keller Fabienne, rapport d'information au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur les nouvelles menaces des maladies infectieuses émergentes, session extraordinaire du Sénat 2011-2012. p13

<sup>61</sup> Paquy Lucie, *Santé publique et pouvoirs locaux : le département de l'Isère et la loi du 15 février 1902*, thèse d'histoire, Lyon 2, 2001.

<sup>62</sup> <http://tpehygiene.e-monsite.com/pages/b-de-la-theorie-des-miasmes-a-la-theorie-microbienne.html> consulté le 29/05/2017

<sup>63</sup> Entretien avec Olivier Faure, Professeur d'histoire contemporaine, Université Lyon 3. « Le retour de la prévention en santé publique » réalisé par Laure Bornarel le 26 juillet 2005, p 8. Consulté le 12 juin 2017 sur le site [http://www.millenaire3.com/content/download/2351/37934/version/1/file/prevention\\_LB.pdf](http://www.millenaire3.com/content/download/2351/37934/version/1/file/prevention_LB.pdf)

<sup>64</sup> Latour B, *Pasteur, guerre et paix des microbes*, Paris, Métailié, 1984, rééd. Paris, La découverte, 2001, p79-89.

<sup>65</sup> Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, JO du 19 février 1902 ; Bourdelais P., *Les épidémies terrassées, une histoire de pays riches*, Éd. de la Martinière, 2003.

<sup>66</sup> Alam Thomas, *Quand la vache folle retrouve son champ, une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique*, thèse pour le doctorat en science politique, Lille II, 2007. p263-265.

le premier ministère de la santé<sup>67</sup>. Cette administration nouvelle s'est attachée à développer un système hospitalier sur l'ensemble du territoire et à accompagner la croissance de la médecine de ville, lorsque les lois de 1928-1930 et le plan de 1945 ont permis à la sécurité sociale de la solvabiliser, c'était l'« ère des constructeurs »<sup>68</sup>.

Mais il a fallu attendre la crise du sang contaminé pour qu'une véritable culture de la santé publique s'installe. En 1992, un rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) a pu décrire, une administration réduite à l'état de « squelette » et n'ayant « ni le centre nerveux - une capacité d'expertise digne de ce nom - ni les muscles - des relais déconcentrés suffisants - indispensables et pour assurer convenablement et de façon permanente les missions qui lui sont assignées »<sup>69</sup>. Les carences d'un système de santé, qui avait pendant des décennies privilégié le soin et oublié les vertus de la prévention, ont contribué à la survenue de la situation. Avec l'émergence de la sécurité sanitaire s'est ouverte l'« ère des enquêteurs », qui a conduit à la mise en place d'un dispositif institutionnel et normatif d'une ampleur sans précédent. Les agences sanitaires ont été créées avec pour mission d'assurer l'évaluation des risques pour la santé à travers une expertise scientifique indépendante. L'évaluation est donc séparée de la gestion des risques et, à ce titre, la décision et la prise en compte des considérations autres que sanitaires (économiques, sociales, politiques) restent des prérogatives exclusives de l'administration centrale. Les déficiences à l'origine de la crise sont aussi associées à des problèmes de gouvernement des risques tenant à l'absence de principes clairs de gestion<sup>70</sup>. La nouvelle approche de la sécurité sanitaire fait appel à plusieurs principes comme une sorte de doxa s'imposant à l'ensemble des acteurs (tableau1) pour garantir une gestion responsable et éthique.

L'amélioration de la connaissance des risques a entraîné une multiplication des attentes du public à l'égard du système médical mais aussi du système de santé publique et des autorités sanitaires. La prévention s'est magnifiée dans le débat public, sous le vocable de précaution, et a imposé une organisation collective de réduction des risques sanitaires, connus comme inconnus<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Décret du 27 janvier 1920, JO du 28 janvier 1920, p. 1496 ; Murard L., Zylberman P., « Mi-ignoré, mi-méprisé : le ministère de la santé publique, 1920-1945 », *Sève, les tribunes de la santé*, hiver 2003.

<sup>68</sup> Tabuteau Didier, « La sécurité sanitaire, réforme institutionnelle ou résurgence des politiques de santé publique ? », *Sève, les tribunes de la santé*, automne 2007.

<sup>69</sup> <http://www.igas.gouv.fr/spip.php?rubrique3> rapport IGAS 1991-1992.p123.

<sup>70</sup> Gilbert Claude, « les différentes facettes des crises sanitaires ». La revue questions de santé publique n°12 mars 2011 institut de recherche en santé publique. GIS-IRESP. P 2-4.

<sup>71</sup> Voir Kourilsky P., Viney G., *Le principe de précaution*, rapport au Premier ministre, 1999 ; « Le principe de précaution : ses avantages et ses risques », *Bull. Acad. nat. méd.*, 184, 969-993, 2000 ; et Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil, 2001.

<b>Principe d'évaluation</b>	Toute décision repose d'abord sur les informations dont dispose le décideur. Les professionnels, les autorités sanitaires, les gestionnaires doivent disposer d'une capacité de détection et d'analyse des risques. Ils ont pour obligation de connaître les effets des décisions qu'ils prennent, c'est-à-dire d'évaluer leurs actes <i>a priori</i> et <i>a posteriori</i> .
<b>Principe de précaution</b>	L'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable. Lorsque la santé humaine est en cause, la prise de risque est nécessairement liée à la recherche des bénéfices thérapeutiques.
<b>Principe d'impartialité</b>	Il a pour objectif d'éviter les risques liés aux collusions et conflits d'intérêt favorisés par l'organisation administrative et professionnelle.
<b>Principe de transparence</b>	Il vise à susciter la controverse, à se donner toutes les chances de prendre la bonne décision et, en tout état de cause, à la réviser chaque fois que cela paraît nécessaire. Il permet de prendre en compte ce que peuvent dire des scientifiques, des organismes, des associations qui ne sont pas toujours dans les cercles et officiels de l'expertise.

Tableau 1 : les quatre principes de la sécurité sanitaire

La menace de ce qu'il est convenu d'appeler les risques émergents a renforcé, depuis quelques années, l'attention portée à la protection de la santé publique. Virus Ebola, résistances bactériennes, syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), grippe aviaire, la panoplie des crises potentielles s'étoffe régulièrement. Les missions de sécurité sanitaire se renforcent à chaque annonce inquiétante. L'humanité entrerait ainsi dans une troisième transition avec la réémergence de maladies<sup>72</sup> qui étaient depuis un siècle sous contrôle et qui sont favorisées par de nouveaux facteurs : de nouveaux risques sont apparus avec l'urbanisation du monde et la mondialisation de l'humanité. La concentration de populations souvent déshéritées ne disposant pas de l'eau potable ni de réseaux d'assainissement, l'essor du transport aérien sur la planète tout entière, les nouvelles conditions productivistes hors sol d'élevages animaux, l'apparition de nouveaux vecteurs de transmission des maladies du fait du changement climatique, autant de facteurs qui créent potentiellement les conditions idéales pour l'irruption brutale de bombes sanitaires ignorant les frontières<sup>73</sup>.

Ainsi, au siècle dernier avec le déclin des maladies infectieuses, la place de la santé dans les politiques de développement n'apparaît pas comme centrale. Les politiques de «santé internationale», terminologie alors utilisée, se définissaient entre Etats souverains. La problématique de la santé se trouvait ainsi englobée dans un tout, dont le dernier mot revenait aux politiques nationales. Cette situation contraste avec les politiques de développement des années 1990 et l'émergence de la problématique de «santé globale»<sup>74</sup> comme espace politique transnational et le retour des enjeux de protection que nous allons aborder maintenant.

<sup>72</sup> Conférence de Washington en 1989 sur les virus émergents, nouveau concept d'infection émergente avec les travaux de Stephen S. Morse.

<sup>73</sup> Keller Fabienne rapport d'information. Ibid.p16.

<sup>74</sup> David Pierre-Marie « La santé : un enjeu de plus en plus central dans les politiques publiques de développement international? » 2011 revue n°6 association française de sociologie, Revue Française de sociologie ? 15-23

### 1.3 Les maladies émergentes, le retour de la protection : le tournant sécuritaire.

Alors que la santé, en lien avec le thème du développement, avait jusque là été désignée comme « internationale », elle devenait à présent « globale ». Est-ce un simple changement sémantique sans conséquences ou un changement sémantique impliquant des changements de pratiques ? Comme le montre Brown et al<sup>75</sup>, ce changement d'appellation traduit bien un changement organisationnel des institutions responsables de la santé au niveau mondial. L'auteur montre que l'OMS, leader incontesté de la « santé internationale » jusque dans les années 1990, a vu son leadership remis en cause dans ces mêmes années. Le changement d'appellation en « santé globale » serait significatif du changement des alliances de pouvoir et du rôle de l'OMS au sein d'un réseau plus vaste d'intervenants dans le domaine de la santé au niveau international. En effet, en réponse au contexte politique international, l'OMS se serait repositionnée en coordinateur, planificateur stratégique et leader des initiatives de santé globale dont les acteurs se multipliaient : organisations non gouvernementales internationales, nationales, universités, instituts de recherche, autres agences des Nations-Unies etc.

Dans ce contexte globalisé, un autre élément devient central dans les politiques de santé publique au cours des années 2000 : l'aspect sécuritaire. Bien que restées dans l'ombre des attaques du 11 septembre, les attaques à l'anthrax n'en demeurent pas moins importantes, d'abord parce qu'elles ont causé, le 4 octobre 2001, le premier décès américain attribué au bioterrorisme mais aussi par ce qu'elles auraient précipité l'émergence d'une nouvelle forme de sécurité : la biosécurité<sup>76</sup>. Dans le même temps des maladies comme le syndrome respiratoire aigüe sévère (SRAS), mis en évidence en mars 2003 -avec une diffusion révélatrice des nouveaux échanges globaux- ont montré avec acuité les nouvelles menaces sanitaires posées dans un système monde. Le Sida, la grippe aviaire, Ebola sont les maladies émergentes qui en constituent des rappels périodiques récurrents. Ainsi, la mondialisation du risque sanitaire amène à la définition concrète de politiques sécuritaires basées non plus sur le principe de précaution ou de prévention mais celui de préparation comme cinquième principe de sécurité sanitaire. La biosécurité et les systèmes de surveillance épidémiologiques mondiaux associés impliquent de se préparer à une catastrophe dont la probabilité est incalculable et dont l'arrivée est perçue comme imminente<sup>77</sup>. Une tentative d'approche partagée des maladies émergentes sous l'égide du concept One Health va naître et légitimer une action internationale qui va pouvoir s'imposer aux états.

Le franchissement des barrières d'espèces rencontré avec les maladies émergentes, nous invite alors à redéfinir les relations de l'homme à l'animal alimentant ainsi la blessure narcissique de celui qui se plaçait au sommet de l'échelle des êtres<sup>78</sup>. Cela nécessite surtout le décroisement entre santé humaine et santé animale et c'est la raison pour laquelle nous nous proposons, après avoir étudié les évolutions socio-historiques de la santé publique, de révéler les enjeux des évolutions de l'action publique vétérinaire.

---

<sup>75</sup> Brown et al., 2006, "The world health organization and the transition from international to global public health", *American journal of public health*. 2006, 96; 1; 62-72.

<sup>76</sup> Deziel PL « La naissance de la biosécurité » Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « Raisons politiques » 2008/4 n° 32, P 77-93.

<sup>77</sup> Keck F, Fortané N « Ce que fait la biosécurité à la surveillance des animaux », *Revue d'anthropologie des connaissances*, n°2 volume 9, 2015, 125-133.

<sup>78</sup> Freud, *Une difficulté de la psychanalyse. Essais de psychanalyse appliquée*, Paris, Gallimard, 1933, pp.142-143.

## CHAPITRE 2 : Vers une sociologie de l'action publique vétérinaire :

### 2.1 L'émergence de la sécurité sanitaire : les liaisons dangereuses entre santé animale et santé publique

Au niveau Européen, la crise de l'ESB va permettre l'institutionnalisation du concept de sécurité sanitaire. En Mars 1996, lorsque plus de dix ans après le premier cas d'ESB, le secrétaire d'État à la santé britannique annonce la possible transmission de la maladie aux humains, une profonde remise en cause de l'action publique est en marche. En Angleterre c'est la culture du secret de l'expertise et le défaut de coordination entre ministère de l'agriculture et ministère de la santé qui est mis en exergue, En France, l'analyse est différente : les vétérinaires étaient perçus comme garants de la santé publique, et c'est plus la nécessité d'éviter le conflit d'intérêt entre soutien économique à la production et contrôle de la sécurité sanitaire de celle-ci qui va prévaloir. En effet, cette crise trouve son origine dans des enjeux financiers, c'est la baisse de température de réchauffement des farines animales pour des raisons économiques qui a conduit à l'introduction dans la chaîne alimentaire du prion<sup>79</sup>.

Tout cela permet une réorganisation de la DGAL et l'opportunité d'une montée en puissance sectorielle du corps des ISPV alors que depuis la création du ministère de l'agriculture en 1881, il fallait être agronome pour administrer l'agriculture (d'où la domination jusque là du corps des IGREF)<sup>80</sup>. C'est d'ailleurs en 2001 que les vétérinaires changent d'étiquette et deviennent des inspecteurs de la santé publique vétérinaire, comme pour mieux marquer les conséquences souvent néfastes des zoonoses sur la santé humaine et la contribution de ce corps à la protection de celle-ci.

La crise de l'ESB serait ainsi à l'origine de la victoire de la sécurité sanitaire comme nouveau paradigme<sup>81</sup> et les vétérinaires comme les bénéficiaires « d'une victoire inattendue » mais ce fut aussi l'occasion de révéler des tensions entre santé animale et santé publique. Lorsque la loi de sécurité sanitaire de 1998<sup>82</sup> créa l'AFSSA, elle rajouta la direction de l'évaluation des risques nutritionnels et sanitaires (DERNS) et les comités d'experts aux laboratoires du Centre national d'études vétérinaires sur l'alimentation (CNEVA), imposant ainsi aux vétérinaires, jusque-là en charge du contrôle de la qualité alimentaire, une logique issue du monde de la santé humaine. Celui-ci avait été en effet profondément traumatisé par l'affaire du sang contaminé qui avait révélé la transmission du virus du sida, notamment à des patients hémophiles, due à une insuffisante précaution dans le contrôle de la chaîne du sang<sup>83</sup>. La crise de la vache folle a été perçue par le monde de la santé publique comme une répétition traumatisante du scandale du sang contaminé<sup>84</sup>. Dans cette période de crise, l'AFSSA a gagné sa crédibilité en refusant de céder aux pressions des professionnels de l'élevage, et en préconisant des mesures drastiques d'embargo sur le bœuf britannique et de dépistage des vaches malades à l'abattage<sup>85</sup>. Ces mesures radicales, justifiées par certaines prévisions annonçant des centaines de milliers de victimes humaines de la maladie de la

<sup>79</sup> Keck F « Les zoonoses, entre santé animale et santé humaine », *Ethnologie française*, 2009/1, Vol. 39, pp. 79-88.

<sup>80</sup> Alam Thomas « la vache folle et les vétérinaires. Récit d'une victoire inattendue et paradoxale sur le terrain de la sécurité sanitaire des aliments », *Revue d'études en agriculture et environnement*, 90, 2009, p. 373-398.

<sup>81</sup> Besançon J et al., « la sécurité sanitaire en crises », Paris, L'Harmattan, 2004, pp 9-11

<sup>82</sup> Loi n° 98-535 du 1 juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme NOR: MESX9702267L

<sup>83</sup> Morelle Aquilino, 1996, La défaite de la santé publique, Paris, Flammarion. Pp 15-27.

<sup>84</sup> Keck F « Les zoonoses, entre santé animale et santé humaine » Ibid.

<sup>85</sup> Hirsch Martin, 2002, Ibid.

vache folle, rendaient apparemment obsolètes les logiques de prévention appliquées par l'épidémiologie animale. Deux logiques, la prévention et la précaution, portées par deux professions en charge de la santé, entraînent ainsi en conflit à l'occasion de la crise de la vache folle et c'est le principe de précaution qui prévalût en santé animale au nom des enjeux de santé publique. C'est même à l'occasion de cette crise qu'un arrêt de la Cour de justice européenne va le légitimer en droit communautaire : le gouvernement britannique avait attaqué les mesures d'interdiction d'exportation du bœuf anglais de l'AFSSA comme étant contraires au principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur de l'Union. La Cour a considéré que : « Lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée des risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées<sup>86</sup>. » Depuis, la Commission et le Conseil des ministres européens ont proclamé leur attachement au principe de précaution comme principe directeur au-delà des seuls enjeux environnementaux<sup>87</sup>.

## 2.2 La biosécurité : une nouvelle rationalité du risque ?

La grippe aviaire permet une nouvelle évolution de l'action publique vétérinaire. En effet cette maladie nous l'avons vu est d'emblée transnationale et les organisations internationales désignent cette menace comme globale en raison d'une possible transmission du virus à l'homme<sup>88</sup>. Selon Frédéric Keck<sup>89</sup>, cette catastrophe émergente explique le recours aux mesures de biosécurité, alliance entre le sanitaire et le militaire qui trouvent ses origines dans les craintes de bioterrorisme aux Etats-Unis après l'attentat du 11 Septembre 2001 et qu'il désigne comme « l'ensemble des mesures de surveillance et de contrôle appliquées aux lieux où de nouvelles formes de vie émergent sous forme menaçante » répondant aux interrogations des anthropologues au sujet de la formule de Foucault « faire vivre et laisser mourir ». Selon Andrew Lakoff, la biosécurité ne fonctionne pas selon un principe de précaution comme c'était le cas avec la sécurité sanitaire mais selon un principe de préparation (« preparedness »)<sup>90</sup>. La question n'est pas « quand la pandémie aura lieu ? » mais « sommes-nous prêts ? ».

Il s'agit de rationalités très différentes et ces principes ne sont pas interchangeable, ils doivent s'appliquer en fonction des crises sanitaires rencontrées. Ainsi selon Frédéric Keck, dans l'affaire des perturbateurs endocriniens le principe de précaution s'applique mais dans des crises écologiques globales, on ne peut soustraire le citoyen à l'exposition du danger, il faut faire évoluer les pratiques en fonction des vulnérabilités évaluées de manière à limiter les effets, c'est notamment le cas pour les pandémies ou le réchauffement climatique. Il ajoute : « au cours de mon enquête, j'ai vu des vétérinaires qui défendaient le principe de prévention contre le principe de précaution mobilisé par les médecins au moment de la crise de la vache folle, puis qui ont utilisé le principe de préparation au moment de la grippe aviaire, de telle façon, que les médecins ont brandi la précaution contre la préparation au moment de la grippe porcine de 2010 (H1N1). Ces principes de doivent pas être pris comme des résolutions définitives des problèmes : ce sont des solutions provisoires, élaborées dans des contextes de crise puis stabilisés dans des institutions, et que les acteurs peuvent mobiliser en fonction de leurs luttes<sup>91</sup>. Lors de la révolution pasteurienne, nous avons vu que la science a permis la prévoyance. Avec la crise du sang contaminé puis celle de la vache

---

<sup>86</sup> Communication de la commission sur le recours au principe de précaution disponible sur le site <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001> consulté le 12 juin 2017.

<sup>87</sup> Godard Olivier, 2000 <http://www.revue-projet.com/articles/le-principe-de-precaution/> consulté le 30/05/2017

<sup>88</sup> Chateauraynaud F., « Annoncer le pire à l'échelle mondiale ; la Pandémie de grippe aviaire entre gestion des risques et prophétie de malheur (1997-2007) document de recherche du GSPR-EHESS 2008, 21p

<sup>89</sup> Hache Emilie « entretien avec Frédéric Keck » Vrïn, le philosophoire 2011, n°35, pp. 7-26.

<sup>90</sup> Lakoff A., « Preparing for the next emergency », *Public Culture*, 19, 2006, pp. 104-111.

<sup>91</sup> Hache Emilie « entretien avec Frédéric Keck » Ibid.

folle, le principe de précaution s'est imposé parce qu'il était possible de soustraire le citoyen au risque mais devant l'irruption brutale de « bombes sanitaires » ignorant les frontières, nous assistons à une transformation des techniques scientifiques et politiques en matière de gestion des maladies émergentes<sup>92</sup>. Cette politique ne cherche plus à prévoir mais à préparer la prochaine crise dont les conditions d'émergences sont d'une façon ou d'une autre, déjà présentes.

Le concept de biosécurité a reconfiguré la gestion des maladies infectieuses, Lakoff et Al. vont y voir une transformation des frontières<sup>93</sup>. Les frontières spatiales, tout d'abord, tendent à s'effacer que ce soit à l'échelle internationale (contrôle des oiseaux migrateurs et définition de populations sentinelles pour surveiller les mutations du virus) ou à l'échelle locale (mesure de confinement des élevages de volailles) et les frontières ontologiques ensuite en raison de la capacité du virus de franchir la barrière des espèces<sup>94</sup>. Contrairement aux formes de gouvernement des risques tels que la vaccination, la quarantaine ou l'abattage, la biosécurité n'entend pas seulement dresser des frontières étanches entre le sain et le malsain mais tend à des déployer des moyens de contrôle du pathogène au coeur du vivant. La biosécurité doit être comprise comme un processus de sécurisation politique de la nature biologique et intime des individus qui vise à soutenir la vie, à assurer la santé et qui s'oppose au danger que représente les maladies émergentes comme à l'usage mal intentionné des nouvelles connaissances biologiques et génétiques<sup>95</sup>. Le corollaire de cette reconfiguration de la santé publique au prisme de la biosécurité est le développement de dispositifs de surveillance globale avec la création d'outils cartographiques qui deviennent les instruments de ce nouveau style de gestion des risques<sup>96</sup>.

Ces dispositifs préconisés par les organisations internationales vont connaître leur limite avec la grippe aviaire avec des implications marchandes. Ainsi, dans le cas de l'Indonésie, entre 2005 et 2010, l'expertise internationale focalisant son attention sur l'élevage familial et en présupposant une application stricte des mesures de biosécurité dans les élevages industriels -négligeant ainsi les chaînes complexes qui structurent les filières ; production, abattage, transport-, n'a pas été en mesure d'enrayer la maladie malgré des abattages massifs<sup>97</sup>. Au Vietnam, on constate la même focalisation sur les élevages familiaux de l'action publique car le gouvernement y voit l'opportunité de moderniser l'agriculture par de grands groupes. Et pourtant, les systèmes traditionnels d'élevage ont des atouts qui leur permettent de faire face aux maladies animales sans recourir aux abattages préconisés<sup>98</sup>.

Cette mise à l'épreuve du concept de biosécurité et de ses outils sont très présents dans notre étude où de façon successive deux crises d'influenza aviaire vont frapper le Sud Ouest de la France, mettant en jeu des virus très différents qui vont révéler des limites similaires dans la mise en place des mesures de biosécurité. Avant d'aborder dans une deuxième partie, à partir de l'expérience vécue des acteurs, les modes de régulations au sein de ce nouveau système d'action, nous nous proposons de développer de manière plus détaillée les différents épisodes de grippe aviaire au cours de l'histoire en insistant plus particulièrement sur celles avec un potentiel zoonotique afin de révéler les représentations sociales d'un agent pathogène inter espèces.

---

<sup>92</sup> King N « idéologies of post-colonial global health » 2002 *Social studies of science*, 763-789.

<sup>93</sup> Lakoff A, Collier S « biosecurity interventions: global health and security in question » New York, 2008, Columbia University press.

<sup>94</sup> Keck F, « Un monde grippé » Paris, Flammarion, 2010 p. 15.

<sup>95</sup> Deziel PL « La naissance de la biosécurité » Ibid.

<sup>96</sup> Fearnley L « Signals come and go, syndromic surveillance and styles of biosecurity », *Environnement and planning*, 2008, n°16 pp. 1615-1632.

<sup>97</sup> P.Forster, O. Charnoz, « La production de connaissances en temps de crise sanitaire », *revue d'anthropologie des connaissances*, N° 17 2013, p. 112-144.

<sup>98</sup> P.Forster, O. Charnoz, « La production de connaissances en temps de crise sanitaire ». Ibid.

## 2.3 La charge sociale des crises de la grippe aviaire

Qu'apprenons-nous du passé en réfléchissant sur les épidémies ? Il y a-t-il des cycles de pandémie agissant comme des phénomènes de régulation des populations ? Peut-on comprendre l'origine des pandémies et les anticiper grâce à la compréhension moléculaire ? Quelles conséquences à cette volonté de contrôle, de « biosécurisation » de la nature ?

### **2.3.1 Les leçons des grandes pandémies du passé**

Pour conforter cet exercice de « plongée historique », il est important de se reporter à l'histoire des épidémies qui ont frappé l'humanité. Sur l'échelle du temps long, les Hommes ont franchi trois transitions épidémiologiques<sup>99</sup>:

La première est apparue il y a environ 10 000 ans quand les populations du Paléolithique, alors dispersées et mobiles, ont commencé à pratiquer une économie de subsistance agricole, la pratique de l'élevage les exposant aux animaux élevés. Tandis qu'elles avaient, semble-t-il, jusqu'alors fait face aux pathogènes qu'elles partageaient avec leurs ancêtres primates, ces populations ont été ensuite frappées par des maladies endémiques d'origine zoonotique. Pendant longtemps, les épidémies échappaient à tout entendement, laissant les sociétés humaines à la recherche d'un bouc émissaire. La pensée médiévale va introduire la dimension morale, la maladie comme un stigmate du péché, la Grande Peste était un fléau envoyé par Dieu pour châtier les hommes. A la même époque, les très contagieuses épidémies qui ravagent l'Italie sont attribuées à *l'influenza di stelle*, il en est resté non l'idée que le cours des astres pourrait influencer les maladies mais la racine étymologique d'influenza qui désigne la grippe en anglais<sup>100</sup>.

Avec les grands empires et l'extension du commerce, les hommes voyageant avec leur animaux et leurs commensaux, l'humanité va subir régulièrement des épidémies de peste, de variole, de choléra, dont l'inconscient collectif conserve le souvenir, par exemple dans ces danses macabres du XVI<sup>ème</sup> siècle, inspirées par la peste comme un témoignage d'une société obsédée par la mort. Jusqu'à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, les grandes épidémies parcourent ainsi le monde empruntant les routes maritimes de l'Europe vers l'Amérique. Lors de ces voyages transatlantiques la dissémination des agents infectieux eurasiatiques vers les populations non immunes des Amériques va faire des ravages comme pour la variole qui a tué des dizaines de millions d'indiens<sup>101</sup>.

La seconde transition épidémiologique est advenue à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle grâce aux profondes transformations de la médecine et de l'exercice de la santé publique que nous avons évoqué.

La troisième transition coïncide avec la réémergence de maladies qui étaient sous contrôle depuis un siècle, les maladies comme par exemple la peste telles qu'on peut les observer en Amérique, Asie et Afrique, témoignent depuis la fin des années 1970 de cette nouvelle transition. Elle s'accompagne également de nouvelles maladies émergentes dont la plupart trouvent leur origine dans le monde animal. Cette transition peut-elle s'expliquer dans les phénomènes d'expansion démographique ? Cette expansion implique de profonds changements environnementaux : urbanisation mais aussi des modifications des systèmes agricoles qui doivent répondre à la demande alimentaire croissante. On assiste à l'intensification des méthodes de production et en particulier pour les productions animales

<sup>99</sup> Hélène Fagherazzi-Pagel. « *Maladies émergentes et ré émergentes chez l'homme : concepts, facteurs d'émergence, alertes, riposte mondiale* ». [Rapport de recherche] Institut de l'Information Scientifique et Technique (INIST-CNRS). 2010, 89 p.

<sup>100</sup> François Delaporte. « *Le savoir de la maladie* ». Paris : Presses universitaires de France, 1990.198p.

<sup>101</sup> Hélène Fagherazzi-Pagel. « *Maladies émergentes et ré émergentes chez l'homme.* » Ibid.

de la densification géographique des élevages et à la création de populations animales domestiques plus uniformes génétiquement pour améliorer la performance zootechnique tout en les rendant plus vulnérables aux pathogènes. La déforestation induit des modifications de l'habitat de la faune sauvage et ainsi les activités humaines peuvent agir comme un déclencheur des contacts plus étroits avec les animaux domestiques ou sauvages porteur du virus comme on peut l'observer avec Ebola<sup>102</sup>. La demande croissante en produits animaux s'accompagnant de la globalisation des échanges, les personnes, les animaux et leurs produits font aujourd'hui le tour de la terre plus vite que la durée d'incubation de la plupart des agents pathogènes connus, qui ainsi vont également se mondialiser.

### 2.3.2 Le mythe de la pandémie du XXI<sup>e</sup> siècle ?

Les trois pandémies de grippe du XX<sup>e</sup> siècle trouvent leur origine dans un virus influenza aviaire. Si on résume la compréhension moléculaire actuelle, on peut affirmer que alors que les deux virus à l'origine des pandémies de 1957 et de 1968 proviennent du réassortiment entre un virus de la grippe humaine et un virus aviaire, le virus de la grande pandémie de 1918 est un virus aviaire qui se serait directement adapté à l'homme<sup>103</sup>.

Ce virus Influenza (H1N1) tua en deux hivers consécutifs, 50 millions de personnes c'est-à-dire plus que la Première Guerre mondiale en quatre ans. Cette grippe que l'on nomma « grippe espagnole »<sup>104</sup> reste la pandémie la plus meurtrière à ce jour. Elle s'est singularisée à la fois par l'extrême pathogénicité de la souche virale mais aussi par la tranche d'âge de ses victimes, les 20-35 ans, dont une part importante de la mortalité est à mettre au compte des complications bactériennes qui n'étaient pas soignables (absence d'antibiotiques). La désorganisation de la défense sanitaire a été extrême, l'armée a renvoyé les malades dans leurs foyers contribuant à répandre la contagion. Plus que la guerre elle-même, la multiplication des transports, par rail et par mer entre les cinq continents, entre le front et l'arrière, a provoqué une sorte d'égalisation bactérienne entre catégories sociales et région du monde<sup>105</sup>.

En 1957, l'introduction d'un nouveau sous-type (H2N2) dans la population mondiale fut à l'origine d'un million de morts, il circula dans le sud de la Chine -d'où sa dénomination de grippe asiatique- gagna Singapour, Hong-Kong pour finalement rejoindre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Cette seconde pandémie est, selon Patrick Zylberman, celle qui va permettre à la grippe espagnole de devenir de plein droit un objet d'histoire, une forme de réminiscence historique qui va nourrir nos imaginaires et nos peurs. La grippe se prête ainsi aux prédictions les plus folles. Fin septembre 2005, le nouveau coordinateur pour la grippe aviaire et humaine à Genève, n'avait pas hésité à prédire de 2 à 150 millions de mort dans le monde lors d'une prochaine pandémie. Quelques mois plus tôt, l'OMS citait le chiffre de 50 millions de décès, comme en 1918<sup>106</sup> !

Selon Laurie Garrett<sup>107</sup>, les membres de ces organisations, et plus particulièrement le monde anglophone, constituent une seule « communauté épistémique », marqué par ce qui semble être une « pensée catastrophiste ». Cette dernière va s'exprimer lors de la dissémination dans la seule population animale, d'un sous-type extrêmement pathogène (H5N1) qui va conduire l'OMS, l'OIE et la FAO à la construction de la menace en comparant la situation à

---

<sup>102</sup> Ortiz-Rodriguez M.P, Ramirez-Nieto G.C & Villamil-Jimenez L.C." The role of animal reservoirs in social-environmental landscapes: remarks on the control of avian influenza and preparedness for pandemics", *The Scientific and Technical Review*, December 2016, pp. 1-20.

<sup>103</sup> Belshe R. « The origins of Pandemic influenza-lessons from the 1918 Virus », *The New England Journal of Medicine*, n° 23, 2005, pp. 2209-2211.

<sup>104</sup> Selon la source <http://inserm.inist.fr> l'épithète serait injuste si l'on en croit Patrick Zylberman du Cermes dont la raison tient peut être au fait que le pays n'étant pas en guerre, les nouvelles de la contagion n'étaient pas étouffées en Espagne comme ailleurs par la censure militaire.

<sup>105</sup> Killingray P. "The Spanish influenza pandemic of 1918-1919, New Perspectives." Londres. Routledge 2003. pp191-201.

<sup>106</sup> Zylberman, Patrick, « Comme en 1918 ! La grippe « espagnole » et nous », *Med Sci*, 2006, Vol. 22, N° 8-9, pp. 767-770.

<sup>107</sup> <https://www.foreignaffairs.com/articles/2005-07-01/next-pandemic> consulté le 23 juin 2017.

celle de 1918, comme si le 21<sup>ème</sup> siècle était sans cesse en attente de la quatrième pandémie.

Alors que les experts prévoient une extension planétaire du virus H5N1, initialement présent à l'état endémique en Asie, c'est, en 2009, un autre virus, le virus H1N1 qui est apparu au Mexique et s'est diffusé rapidement. Dès l'origine, les experts ont fourni des avis divergents, tant sur le caractère pandémique que sur la dangerosité du virus. Ainsi, chaque État, en fonction de ses propres logiques (contexte, antécédents, sensibilité de la population, etc.) a exercé son principe de précaution à des degrés divers, sans coordination à l'échelle internationale (ni européenne), et sans apprécier à sa juste mesure la perception, les représentations mentales et les réactions de l'opinion publique<sup>108</sup>.

Dans ce bref aperçu de l'histoire des pandémies, nous voyons que le développement des crises révèle des problèmes de gouvernance, une conséquence de la confiscation des savoirs par les seuls experts officiels alors que ses situations correspondent à d'importants enjeux sociétaux. Une leçon à retenir du passé ne serait-il pas la prise en compte des savoirs profanes et l'implication du citoyen à travers des forums hybrides pour permettre la prise en compte du point de vue d'autres catégories d'experts<sup>109</sup> ?

C'est aussi que ces crises peuvent également constituer des fenêtres d'opportunités, comme l'installation d'une discipline encore mal établie. Ainsi les épidémiologistes et au-delà les représentants des diverses disciplines investissant le champ renouvelé de la santé publique, peuvent être amenés à devenir des lanceurs d'alerte lorsqu'ils ne sont pas entendus par les organismes dont ils dépendent<sup>110</sup>. Aussi, l'internationalisation des nouvelles épidémies implique que les mesures sanitaires soient appliquées, simultanément, dans toutes les régions du monde, et présuppose l'instauration d'un système de surveillance épidémiologique à l'échelle planétaire que les menaces bio-terroristes ont rendu encore plus nécessaires. Face à un tel besoin, la conférence de Genève de novembre 2005 a inscrit la prévention de la grippe aviaire et des autres épidémies planétaires d'origine animale, dans le concept de « bien public international », appelant à la responsabilité de chacun face aux risques collectifs<sup>111</sup>. Les maladies émergentes mettent en évidence la responsabilité de l'homme comme maître d'oeuvre des pandémies, et aussi les limites du rêve cartésien qui devait nous permettre de « devenir comme maîtres et possesseurs de la nature »<sup>112</sup>.

### **2.3.3 Vers quelles transformations de société avec la récurrence des crises d'influenza aviaire, exemple de l'Asie.**

A partir des estimations basées sur des données du Vietnam, de l'Indonésie, de la Thaïlande et des Philippines, une étude la FAO<sup>113</sup> parue en 2014 permet de suggérer les modifications socio-économiques consécutives à la récurrence des crises d'influenza aviaire. Les agriculteurs qui sont en contrat avec de grands producteurs ont tendance à souffrir moins de foyers individuels, car ils sont soutenus par la société contractante pour rester en production. Les secteurs de la volaille sont donc susceptibles de se restructurer en réponse à des mesures visant à améliorer la biosécurité contre l'influenza aviaire (encadré n°2).

---

<sup>108</sup> Benoit Vraie *et al.*, « Réflexions critiques sur l'épisode pandémique 2009 : L'État et les entreprises », *Sécurité et stratégie* 2010/2 (4), pp. 59-69.

<sup>109</sup> Gilbert Claude, « Les différentes facettes des crises sanitaires », *Ibid.*

<sup>110</sup> Gilbert Claude, « les différentes facettes des crises sanitaires ». *Ibid.*

<sup>111</sup> « Lutte contre la grippe aviaire. Quel engagement pour la France? Bien public mondial et coopération pour le développement ». Paris, ministère des affaires étrangères et européennes, 2009, p 8. Disponible sur le site [http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/555\\_grippe\\_aviaire](http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/555_grippe_aviaire) consulté le 23 juin 2017.

<sup>112</sup> Descartes, *Discours de la méthode* (1637), VI, UGE, coll. 10/18, pp. 74-75.

<sup>113</sup> <http://www.fao.org/avianflu/documents/Economic-and-social-impacts-of-avian-influenza-Geneva.pdf> consulté le 22 juin 2017.

**Encadré n°2 : les transformations de société avec la récurrence des crises d'influenza aviaire, exemple de l'Asie.**

une étude la FAO parue en 2014 permet de suggérer les modifications socio-économiques suivantes :

- Des marchés plus concentrés, avec de plus grands producteurs. Certains peuvent former des "compartiments" et on ne voit pas comment les agriculteurs à petite échelle peuvent participer à un compartiment. Par contre, les coûts de transaction pour maintenir et certifier leur biosécurité seront plus élevés que pour les unités plus grandes.

- Définition de zones de production de volaille : En Malaisie et au Vietnam, le zonage limite la production de volaille dans des zones précises considérées à risque. Il existe également un potentiel de modifications environnementales sous la forme d'externalités de la production animale concentrée dans de petits espaces géographiques, disposés de telle sorte qu'une épidémie mineure affectera peu l'exportation. À l'heure actuelle, cela n'est étudié sérieusement qu'en Thaïlande, où les défis techniques et institutionnels de l'application de cette nouvelle notion se révèlent très avancés.

- Les marchés de volailles vivantes (marchés "humides") avec des infrastructures améliorées et une meilleure sécurité biologique, ont déménagé en dehors des villes.

- Abattage centralisé dans de grands abattoirs.

- Exigences pour clôturer et abriter toutes les volailles, y compris les canards. Production de canard confiné.

Les craintes exprimées par les syndicats minoritaires que nous avons vu s'exprimer dans la presse (annexe 2) trouvent ainsi leur légitimité dans ce que nous venons de décrire. Il conviendra donc de s'interroger sur les intentions politiques au travers des dispositifs d'action publique que nous allons maintenant étudier.

Cette approche de la santé publique sous un angle socio-historique nous a permis de révéler que les politiques de santé publique tout comme la maladie font l'objet d'un construit social, et la mise en série des crises de santé animale - ESB, grippe aviaire, etc.- permet de mettre en évidence à travers chaque maladie une évolution des recherches sur la gestion des risques qui aboutit aujourd'hui à un système mondialisé de vigilance sécuritaire : la biosécurité.

L'analyse des politiques publiques sur laquelle nous allons nous appuyer pour comprendre la mise en place des mesures de biosécurité dans la crise d'influenza aviaire actuelle, s'attachera à s'intéresser aux dysfonctionnements des modes de gouvernement des risques. Dans un article sur l'analyse des politiques publiques, Pierre Muller<sup>114</sup> a écrit qu'un des grands mérites de cette discipline était de « sociologiser » le regard de la science politique sur l'Etat, « dans la mesure où, au lieu de se saisir de l'Etat par le haut et en bloc, elle va nous permettre de l'observer par le bas et en détail ». C'est à cela que nous allons nous employer en étudiant la mise en œuvre des mesures de biosécurité, les enjeux politiques, les outils opérationnels objets de négociation entre acteurs. Nous allons voir comment certains éleveurs refuseront la standardisation de ces mesures qui remettent en cause leur mode traditionnel d'élevage et semblent favoriser l'industrialisation d'une filière et donc illustrer une nouvelle fois que les crises sanitaires impliquant l'humanité et l'animalité pourraient être utilisées par l'homme pour conforter des objectifs extra sanitaires.

<sup>114</sup> Muller P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, avril 2000, p. 192.

## **PARTIE 2 : La mise en place des mesures de biosécurité, la gouvernance inachevée**

Il s'agit ici de rendre compte des transformations de l'action publique vétérinaire que représentent la mise en place des mesures de biosécurité suite aux deux crises d'influenza aviaire qui touchèrent le Sud Ouest et de l'étudier sous l'angle des mobilisations qu'elles suscitent, de leur gestion politique ainsi que de leur prise en charge par les acteurs publics et privés. Patrick le Galès affirme que « la notion de gouvernance émerge face au diagnostic d'une incapacité des gouvernements à répondre aux problèmes qui leur sont soumis et à s'ajuster à de nouvelles formes d'organisation sociale, économique et politique »<sup>115</sup>. Cela conduit à s'intéresser non plus au seul gouvernement, à ses pouvoirs et à ses instruments, mais au contraire à des mécanismes alternatifs de la négociation entre différents groupes, réseaux, sous-systèmes susceptibles de rendre possible l'action du gouvernement. L'Etat devient un facilitateur au service du compromis. Des espaces de communication se créent comme le CNOPSAV dans le cadre de la nouvelle gouvernance sanitaire<sup>116</sup> ce qui permet les échanges afin d'obtenir l'adhésion des acteurs à la politique publique.

Nous allons dans un premier temps étudier le contexte qui préexiste aux deux crises successives de manière à comprendre les interdépendances entre les acteurs collectifs, individuels, privés et institutionnels. Comprendre les données du contexte nous permettra d'évaluer les ressources que seront capable de mobiliser ces acteurs et les déséquilibres dans ces interdépendances. Cela nous permettra de saisir la stratégie que mettra en place l'Etat à travers la norme et le pacte. Car, pour que cela change, pour faire émerger d'autres jeux autour de nouveaux enjeux, il est souvent indispensable que des « décrets » viennent déverrouiller les situations, c'est-à-dire défaire les caractéristiques formelles sur lesquelles prennent appui les intérêts d'une coalition dominante qu'il s'agit précisément de faire évoluer<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Le Gales P., « Gouvernance », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presses de SciencesPo, 2010, pp. 312-327.

<sup>116</sup> *Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche n° 2010-874 du 27 juillet 2010, JORF n°172 du 28 juillet 2010 et Fatah Bendali, Nada Boutighane, Virginie Labarre, Brigitte Laplace, Paulin Ngouana, Axelle Poizat, Florence Rouyez* La nouvelle gouvernance sanitaire en Bourgogne : des stratégies de réorganisation aux enjeux professionnels et territoriaux, *Rapport GEPP pour la compte de la DGAL, ENSV VetAgro Sup, SciencesPo Lyon, 2015.*

<sup>117</sup> Gilles Pinson, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État », *L'Année sociologique*, 2015/2, Vol. 65, p. 483-516.

## **CHAPITRE 3 : Les deux crises successives d'influenza aviaire revèlent la confrontation des intérêts des acteurs**

Mise à part un foyer déclaré dans les Dombes d'H5N1 en 2006, la France était indemne d'influenza aviaire depuis 1948<sup>118</sup>. Nous allons montrer que le statut indemne a masqué la réalité du risque épizootique et que les enjeux économiques associés à la perte de ce statut ont été prépondérants par rapport à l'enjeu sanitaire. S'agit-il d'un processus de construction sociale de l'ignorance qui conduisent les différents acteurs à minimiser voire à ignorer l'existence à bas bruit de la maladie<sup>119</sup> ?

### **3.1. Les ententes entre acteurs pour la production d'ignorance sur le statut indemne**

La question d'un agent « comment on en est arrivé là ? » lors de la formation biosécurité à Périgueux et la réponse qui a été donnée par le formateur laisse entendre une logique de dissimulation. Nous avons noté le verbatim exact de la réponse<sup>120</sup> : « l'influenza Sud Ouest c'est pour vivre heureux, vivons cachés (...) cela fait des années que la France cache à l'Europe la circulation des IAFP dans la filière palmipèdes pour ne pas perdre le statut (...) en 2006 suite à la crise je suis venu dans le Sud Ouest à mon retour à Paris j'ai dit au central, il faut pas que cela pète dans le Sud Ouest, on ne pourra rien faire : c'est en permanence les journées portes ouvertes au virus là bas ». La situation de la filière palmipèdes était elle parfaitement connue du législateur bien avant les deux crises successives d'influenza aviaire ? Quelles sont motivations à une telle dissimulation ?

#### **3.1.1 Les enjeux du statut indemne, les intérêts marchands du sanitaire.**

En matière de maladies animales, l'institution clé est l'organisation mondiale de la santé animale (OIE). Elle a pour but, entre autres, de fournir une information détaillée sur la situation sanitaire de chaque pays membre, mettre à leur disposition les informations scientifiques les plus récentes et les plus fiables, et surtout elle a pour tâche d'élaborer des normes et directives pour garantir la sécurité sanitaire du commerce international d'animaux<sup>121</sup>. Cette dernière mission avait et a toujours pour objectif de faciliter, tout en les rendant plus sûrs, les échanges commerciaux d'animaux entre pays exportateurs et importateurs. Elle doit leur permettre d'adopter des mesures satisfaisantes pour garantir la sécurité sanitaire de leurs marchandises animales et d'écarter dans le même temps les prohibitions commerciales à motif sanitaire qui ne seraient pas réellement justifiées sur le plan scientifique, et qui constituent donc des entraves au commerce<sup>122</sup>. Le statut indemne agit comme un label qui signifie que l'État qui l'obtient respecte correctement les normes de l'OIE et que les marchandises animales qu'il exporte sont donc sûres sur le plan sanitaire. Il en résulte un avantage compétitif sur le marché mondial, les

---

<sup>118</sup> Ganière J.-P., « influenza aviaire » cours des Maladies réputées contagieuses ou à déclaration obligatoire 2006 ENVN.

<sup>119</sup> Jouzel J.-N., *Des toxiques invisibles : sociologie d'une affaire sanitaire oubliée*, Editions de l'EHESS, Paris, 2013.

<sup>120</sup> Note d'observation n°10 du cahier d'observation

<sup>121</sup> <http://www.oie.int/fr/a-propos/nos-missions/.consulté> le 10 juillet 2017.

<sup>122</sup> [http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/International\\_Standard\\_Setting/docs/pdf/Legal\\_rights\\_and\\_obligations/F\\_Rights\\_and\\_obligations\\_April\\_2013.pdf](http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/International_Standard_Setting/docs/pdf/Legal_rights_and_obligations/F_Rights_and_obligations_April_2013.pdf) consulté le 10 juillet 2017.

produits étant plus attractifs du fait de leur sécurité<sup>123</sup>. Il y a donc un effet incitatif du label, de nature économique, pour le respect des normes en conditionnant l'octroi. En miroir, on peut supposer que les conséquences économiques négatives qui s'attachent potentiellement à sa perte, ont un effet dissuasif sur les États. Mais le mélange d'intérêts sanitaires et économiques n'est-il pas propice à la dissimulation de la situation sanitaire réelle ? Nous avons un exemple des pressions économiques qui va s'exercer sur la DGAL dès le début de la première crise aviaire en 2015 lorsque les représentants de la filière Gallus vont demander à l'administration, de faire un déni d'influenza aviaire : « ne déclarez pas ! Arrêtez de chercher »<sup>124</sup>.

### **3.1.2 Le CIFOG porte les intérêts sanitaires et économiques de la filière à la place de l'OVS.**

La filière s'est structurée en une interprofession (le comité Interprofessionnel du Foie Gras : le CIFOG) qui soutient financièrement les travaux de recherche, de développement et de promotion de la filière. Son Président actuel, M. Barrailh, a été également Président de la FDSEA jusqu'à la fin de l'année dernière, il est aussi administrateur du groupe coopératif Euralis. Il est assisté du vice-Président, Michel Fruchet, DG Delpeyrat Val de Sèvre. Ces deux groupes sont deux des quatre acteurs majeurs de la filière longue et sont donc placés à la direction de l'interprofession, les autres membres du bureau représentant les professionnels des différentes étapes de la filière. En l'absence d'OVS, pourtant prévus dans le cadre de la nouvelle gouvernance sanitaire<sup>125</sup>, cette interprofession va également être l'interlocuteur des autorités publiques lors des crises sanitaires. Cette orientation « filière longue » à la direction du CIFOG fait régulièrement l'objet de critiques de la part des syndicats minoritaires (confédération paysanne, MODEF et coordination rurale) qui craignent que les mesures de biosécurité, que nous allons décrire, soient inadaptées à la filière courte qu'ils représentent.

Lors de nos entretiens avec le CIFOG et les conseillers du MAAF, nous avons relevé des verbatims qui nous confirment le rôle prépondérant que cette organisation s'attribue dans la gestion sanitaire : « Le pacte est une version édulcorée du plan d'action du CIFOG élaboré dès Janvier 2017 »<sup>126</sup> ; « le CIFOG va nous faire passer le message lors d'une réunion prévue à la dernière minute en présence du conseiller du ministre et de la DGAL, ils sont prêts pour l'abattage préventif, ils voulaient un signal politique pour endiguer la propagation et ils considèrent que la gestion par foyer n'est pas suffisante. Pendant 10 jours, La DGAL va vérifier la faisabilité logistique avec l'interprofession et vont saisir l'ANSES en janvier, puis arrêté ministériel et mise en œuvre »<sup>127</sup>. Pourtant quel intérêt pouvait avoir le CIFOG dans les actions sanitaires qui vont aboutir à l'abattage de quatre Millions de volailles et 40% de chiffre d'affaire en moins pour les producteurs ? Par ailleurs, le CIFOG possède-t-il la légitimité pour orienter l'action publique vétérinaire ?

« Le poids de la filière Gallus est bien plus stratégique que celle du Canard, l'interprofession volaille de chair a clairement envisagé de faire disparaître la filière Canard »<sup>128</sup>. Cette déclaration du référent national volaille lors de la formation biosécurité de Périgueux, nous a été confirmée lorsque nous avons fait l'analyse SWOT de la filière avec Marie Laborde du CIFOG qui nous fera le commentaire suivant : « le problème de la perte du statut indemne n'est pas vraiment pour la filière de foie gras, c'est pour la filière volailles maigres que l'impact est le plus fort car 30% des poulets produits en France sont destinés à l'export et la

---

<sup>123</sup> Benoît Frydman, « Comment penser le droit global ? », Working Papers du Centre Perelman de Philosophie du Droit, janvier 2012, pp10-26.

<sup>124</sup> Compte rendu d'entretien avec la DGAL du 18 juillet 2017.

<sup>125</sup> Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche n° 2010-874 du 27 juillet 2010, Ibid.

<sup>126</sup> Compte rendu d'entretien du CIFOG avec Mme Laborde du 13 Juin 2017.

<sup>127</sup> Compte rendu d'entretien du 26/04/2017 avec Mr Barre et Mme Bucher, conseillers du ministre Mr Le Fol

<sup>128</sup> Restitution de la formation biosécurité de Périgueux du 04/05/2017

filière Palmipèdes est une variable d'ajustement pour la filière volaille »<sup>129</sup>. Nous voyons ici que le CIFOG est soumis à des pressions menaçant l'existence même de la filière. Si cette interprofession va porter, à de nombreuses reprises, des propositions sanitaires, les enjeux sont avant tout économiques. Cette logique va se retrouver au cœur des normes du fait de la concertation de l'Etat avec des acteurs économiques privés à la place des organisations à vocation sanitaire comme le GDS qui se révélera dès le départ incompetent techniquement en matière avicole<sup>130</sup>.

Ces solutions de substitution sont-elles compatibles avec l'esprit de la loi agricole de 2011 et la nouvelle gouvernance sanitaire<sup>131</sup>? Nous trouvons la réponse auprès de l'ANSES qui en 2012 dans un bulletin épidémiologique décrypte la nouvelle gouvernance sanitaire<sup>132</sup>. Dans ce document, il est précisé que « les OVS doivent respecter plusieurs conditions ayant trait à leur objet social, à leur fonctionnement, à la compétence technique de leurs personnels, à leur expérience dans le domaine sanitaire, à leur système de permanence et de diffusion de l'information en cas de crise, et enfin doivent présenter des garanties d'indépendance et d'impartialité ». Le CIFOG ne peut en aucune manière respecter ces critères, l'impartialité est-elle possible lorsque l'on connaît les responsabilités cumulées de son Président? Quant à l'indépendance, le mandat du CIFOG est celui de la promotion économique de la filière, ce sont ainsi les intérêts marchands qui très logiquement seront sous-jacents dans leurs propositions d'amélioration sanitaire.

Comment cette coalition dominante représentant les intérêts de la filière longue a-t-elle pu devenir l'interlocuteur privilégié de la DGAL pendant la crise et comme nous le verrons pendant la construction des normes de biosécurité? Nous poserons la question lors de notre entretien avec l'ancien et le nouveau responsable du bureau de la santé animale de la DGAL. Pour Anne Bronner, qui vient de prendre le poste, le CIFOG n'a pas eu un rôle disproportionné même si cela pose le problème de la représentation : « Le problème avec le CIFOG c'est qu'il ne fédère pas les petits, le CIFOG ne porte pas les positions du MODEF coopération rurale, certes l'OVS a été absent sur le dossier pour conduire les actions, mais il ne sont pas habituellement dans la gouvernance. Les OVS n'ont pas vocation à représenter les éleveurs, les GDS ont la double casquette pour les ruminants mais pour les autres filières ce n'est pas le cas (...) Pour compenser ce problème de représentation, la DGAL a mis en place un comité de pilotage en plus du CNOPSAV, il n'y a donc pas eu de problème de gouvernance dans la gestion de ce dossier »<sup>133</sup>. Pour Alexandre Fédiasky cette compensation pose la question de la transparence dans la retranscription des débats même si le risque de conflits d'intérêts a été évité : « Il y a un écart entre l'exercice pratique et ce que l'on pourrait souhaiter, pour le CNOPSAV dans sa configuration actuelle, le choix a été fait d'une représentation généraliste avec une sensibilité ruminant ce qui freine les débats techniques sur des sujets spécifiques sur des filières comme la filière avicole. Nous avons ainsi mis en place au niveau de la DGAL des comités de pilotage sanitaire par filière. (...) Il faut donner plus de transparence mais c'est difficile lorsqu'on est dans l'action par temps de crise (...) il y a eu également des réunions bilatérales où l'on a rencontré CIFOG, MODEF et la Coordination Rurale, il n'y a pas de conflits d'intérêts, ils viennent avec leurs intérêts et les exposent et on fait nos arbitrages »<sup>134</sup>.

Les organisations prévues dans la nouvelle gouvernance sanitaire peinent donc à trouver leur place, le CNOPSAV, les OVS (anciennement GDS) ont une compétence restreinte et l'absence de comité d'expert avicole au sein du CNOPSAV n'a pas permis que s'exerce le jeu démocratique dans un espace ouvert. Ainsi, les échanges ont eu lieu dans des espaces

<sup>129</sup> Compte rendu d'entretien du Cifog Ibid.

<sup>130</sup> Compte rendu d'entretien avec la DGAL Ibid.

<sup>131</sup> Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche n° 2010-874 du 27 juillet 2010, ibid.

<sup>132</sup> Guériaux Didier et al, « la nouvelle gouvernance sanitaire française se met en place » bulletin épidémiologique santé animale du 16 Octobre 2012, 5 p.

<sup>133</sup> Compte rendu de l'entretien téléphonique du 17 juillet 2017 avec Anne Bronner.

<sup>134</sup> Compte rendu d'entretien avec la DGAL Ibid.

restreints, confinés permettant des instrumentalisation par les groupes d'intérêts les plus puissants comme par exemple dans les mesures de confinement. La DGAL reconnaîtra lors de l'entretien du 19 juillet que les professionnels de la filière Gallus et le CIFOG vont porter des positions très radicales sur le confinement risquant de compromettre la survie des productions de plein air et cela a contraint la DGAL à la demande du ministre du MAAF a rédigé une réglementation avec un seuil de confinement<sup>135</sup>.

### 3.1.3 La conservation du statut indemne et la présence permanente du virus ?

Une étude en 2005 effectuée sur quatre ans, dans le nord de l'Europe, a montré que les souches de virus IAFP hébergées par de nombreux canards colvert (*Anas platyrhynchos*) étaient très proches des virus IAFP ayant sévi en Italie en 1999 et en 2003 en Hollande<sup>136</sup>. Ceci explique pourquoi le chapitre du code sanitaire de l'OIE<sup>137</sup>, relatif à l'influenza aviaire, adopté en mai 2006 et la directive 2005/94/CE, transposée dans le droit national par l'arrêté du 18 janvier 2008, apportent un nouvel encadrement juridique à l'influenza aviaire en incluant les virus faiblement pathogènes (IAFP) de sous types H5 et H7 dans la définition de l'influenza aviaire. Ainsi l'influenza aviaire sous sa forme dite « à déclaration obligatoire » est définie comme une infection des volailles causée par tout virus influenza de type A appartenant au sous-type H5 ou H7 qui soit hautement ou faiblement pathogène.

Les mesures communautaires et internationales soulignent donc l'importance de la détection et de la lutte contre les foyers d'IAFP provoqués par les sous types H5 et H7 chez les volailles et autres oiseaux captifs dans le but d'empêcher la propagation de ces souches faiblement pathogènes et de manière à pouvoir prévenir le risque d'une mutation en souches hautement pathogènes. A la suite des évolutions du cadre réglementaire, une surveillance et des bulletins épidémiologiques vont permettre de suivre la présence d'influenza faiblement pathogène au sein de la filière avicole et on constate au niveau des canards reproducteurs un taux de séropositifs qui atteint 30,8 % en 2013 d'après le tableau suivant<sup>138</sup> :

	2014			2013			2012		
	Nombre d'élevages prélevés	Nombre d'élevages H5 séropositifs	Proportion d'élevages H5 positifs (en %, [intervalle de confiance à 95 %])	Nombre d'élevages prélevés	Nombre d'élevages H5 séropositifs	Proportion d'élevages H5 positifs (en %, [intervalle de confiance à 95 %])	Nombre d'élevages prélevés	Nombre d'élevages H5 séropositifs	Proportion d'élevages H5 positifs (en %, [intervalle de confiance à 95 %])
Caille reproductrice <sup>a</sup>	/	/	/	15	0	0 [0,0-21,8]	15	0	0 [0,0-21,8]
Canard à rôtir	35	2	5,7 [0,7-19,2]	82	0	0 [0,0-4,4]	76	0	0 [0,0-4,7]
Colvert	14	0	0 [0,0-23,2]	20	0	0 [0,0-16,8]	18	0	0 [0,0-18,5]
Canard reproducteur et futur-reproducteur	77	7 + 1 douteux	10,4 [4,6-19,5]	78	22 + 2 douteux	30,8 [20,8-42,2]	72	13 <sup>a</sup> + 1 douteux	19,4 [10,3-28,6]
Canard PAC <sup>d</sup>	59	3	5,1 [1,1-14,2]	93	5	5,4 [1,8-12,1]	93	3 + 2 douteux	5,4 [1,8-12,1]
Dinde claustration <sup>c</sup>	/	/	/	66	0	0 [0,0-5,4]	69	0	0 [0,0-5,2]
Dinde plein air	53	0	0 [0,0-6,7]	59	0	0 [0,0-6,1]	58	0	0 [0,0-6,2]
Dinde reproductrice	46	0	0 [0,0-7,7]	64	0	0 [0,0-5,6]	49	0	0 [0,0-7,3]
Faisan	19	0	0 [0,0-17,7]	34	0	0 [0,0-10,3]	37	0	0 [0,0-9,5]
Oie reproductrice et future reproductrice	35	5	14,3 [4,8-30,3]	16	4	25,0 [7,3-52,4]	16	2	12,5 [1,6-38,6]
Perdrix	30	0 <sup>b</sup>	0 [0,0-11,6]	33	0	0 [0,0-10,6]	28	0	0 [0,0-12,3]
Pintade	65	0	0 [0,0-5,5]	49	0	0 [0,0-7,3]	56	0	0 [0,0-6,4]
Poule pondeuse claustration	44	0	0 [0,0-8,0]	46	0	0 [0,0-7,7]	47	0	0 [0,0-7,6]
Poule pondeuse plein-air	63	0	0 [0,0-5,7]	79	0	0 [0,0-4,6]	67	0	0 [0,0-5,4]
Poule reproductrice	53	0	0 [0,0-6,7]	59	0	0 [0,0-6,1]	60	0 <sup>b</sup>	0 [0,0-6,0]
Poulet plein-air	83	0	0 [0,0-4,4]	87	0	0 [0,0-4,2]	91	0	0 [0,0-4,0]
Tuerie	43	0	0 [0,0-8,2]	53	0	0 [0,0-6,7]	46	0	0 [0,0-7,7]
Ratite	2	0	0 [0,0-84,2]	2	0	0 [0,0-84,2]	4	0	0 [0,0-60,2]
<b>TOTAL</b>	<b>721</b>	<b>17 + 1 douteux</b>		<b>935</b>	<b>31 + 2 douteux</b>		<b>902</b>	<b>18a + 3 douteux</b>	

Tableau 2 : Comparaison des résultats obtenus lors des campagnes 2012, 2013 et 2014

<sup>135</sup> Arrêté du 5 mai 2017 définissant les conditions de claustration des palmipèdes gras.

<sup>136</sup> Munster VJ, Wallenstein A, Baas C et al., Mallards and highly pathogenic avian influenza ancestral viruses, northern europe, Emerging Inf Dis, 2005, 11, 1545-51.

<sup>137</sup> [www.oie.int/fr/normes-internationales/code-terrestre/acces-en-ligne](http://www.oie.int/fr/normes-internationales/code-terrestre/acces-en-ligne) consulté le 02/05/2017

<sup>138</sup> Guerry I et Al « Bilan de la surveillance de l'Influenza aviaire et de la maladie de Newcastle en France en 2014 ». <http://bulletinepidemiologique.mag.anses.fr/sites/default/files/BEP-mg-BE71-art14.pdf> consulté le 5 mai 2017.

La réaction du CIFOG devant ses chiffres lors de la préparation de notre entretien du 13 juin a été qu'il était un peu facile de conclure par « on le savait mais on a rien fait »<sup>139</sup>. Ce n'est pas le sens de la démarche de cette étude de polémiquer sur le sujet et nous comprenons les conséquences économiques de la présence d'influenza aviaire, même faiblement pathogène, avec la perte du statut indemne et l'arrêt des exportations. Pour autant, la question se pose de l'utilisation de ces savoirs inconfortables, les bulletins épidémiologiques publiés par l'ANSES vont révéler la présence de sérologie positive d'IAFP de sous type H5 de 2009 à 2015 et la France pour autant restera indemne d'influenza sur la période. Assistait-on à un processus d'ignorance organisée au sens où l'organisation va sciemment ignorer ce qui va gêner son fonctionnement ? Il y a-t-il une entente entre les experts scientifiques, l'Etat et les acteurs économiques pour se refuser à mettre en évidence le virus afin d'éviter la perte de statut ?

Nous avons souhaité explorer le positionnement des autorités publiques par rapport à la production de ce savoir inconfortable et l'utilisation qui en a été faite.

### **3.1.4 « cachez ce virus que je ne saurai voir » ou la gestion de l'incertain par l'administration**

Avec les virus Influenza de type A, il y a une incertitude fondamentale : la grande mutabilité de ces virus les rend difficilement prévisibles, ils sont capables à n'importe quel moment d'échapper aux défenses immunitaires, de changer d'hôtes.

La modification réglementaire de l'OIE constitue donc un dispositif de précaution, le but étant de suivre l'évolution de la menace, d'anticiper cette mutation qui serait la concrétisation d'un risque pandémique potentiel. La réalisation du dommage est incertaine mais les conséquences pourraient être graves et irréversibles, on est dans l'application du principe de précaution.

Pour autant, le MAAF doit également prendre en compte les conséquences très graves au niveau économique et social de la perte d'un statut indemne et de l'arrêt des exportations. Ainsi va-t-il y avoir des arrangements avec la norme comme nous le précisons dans un cadre de la DGAL : « suite aux sérologies positives d'IAFP de type H5, il n'y a pas eu dans les élevages concernés de recherche virologique, or c'est la mise en évidence par PCR du virus qui est notifiable. Certains couvoirs français, pour savoir si le virus était toujours présent, ont été faire des analyses virologiques en Allemagne. En France, on ne voulait pas savoir et encore aujourd'hui les dépistages prévus dans la réglementation posent problème lorsque c'est un IAFP qui est découvert on ne sait que faire de cette information. Pourtant une chercheuse de l'Anses aujourd'hui en retraite avait mis en garde la DGAL du danger de laisser le virus circuler en laissant s'installer en France une enzootie d'IAFP chez les canards »<sup>140</sup>. La France était donc indemne de ce qu'elle se refusait de mettre en évidence. Pour éclairer ce positionnement des autorités publiques, il nous faut repréciser que jusqu'aux crises récentes, les scientifiques considéraient que les canards peuvent être infectés par des souches d'IAHP ou IAFP de type H5 ou H7, en ne présentant aucun signe ou des signes cliniques très discrets. Pour la DGAL, il n'y a donc aucune conséquence en terme de performances zootechniques à la circulation à bas bruit du virus puisqu'il n'y a pas d'expression de la maladie et ce sont les intérêts marchands qui vont prendre le pas sur les intérêts sanitaires comme va le reconnaître à posteriori la DGAL : « La circulation du virus faiblement pathogène chez les palmipèdes a fait l'objet de timidité pour aller chercher le virus compte tenu des impacts avec la fermeture des marchés dans les pays tiers.(...) On était persuadé que si c'était du HP on le verrait (...) Il y a un changement de la perception du risque depuis 2015, il faut faire évoluer les conditions de déclaration IAFP auprès de l'OIE pour éviter les

---

<sup>139</sup> Note d'observation numéro 21 lors de la préparation du RDV avec le CIFOG du 13/06/2017.

<sup>140</sup> Note d'observation numéro 28 du carnet d'observation.

fermetures de marché »<sup>141</sup>. Si le dommage économique est certain, quelles sont, sur le plan scientifique, les conséquences d'une présence enzootique d'IAFP de type H5 chez les palmipèdes ?

Très tôt, les oiseaux migrateurs ont été mis en cause dans la propagation du virus de l'influenza aviaire. Comme à l'époque de la théorie des miasmes, le péril vient des pays exotiques, dans le cas présent, l'Asie. L'hypothèse de la communauté scientifique, encore aujourd'hui, pour expliquer une épizootie d'IAHP en Europe se concentre surtout sur les oiseaux migrateurs<sup>142</sup>. Et, comme le souligne, Dr Guerin responsable de la chaire de biosécurité à l'école vétérinaire de Toulouse : « de manière classique chez ces virus, le rôle de l'avifaune est important »<sup>143</sup>. Si les oiseaux migrateurs sont les coupables devenant « les nouveaux rats du ciel »<sup>144</sup>, pourquoi sanctionner économiquement toute la filière en déclarant l'IAFP à la communauté internationale puisque cette présence n'est pas scientifiquement considérée comme à l'origine des épizooties d'IAHP en Europe ?

La convergence des intérêts et des processus cognitifs et de légitimation savante ou réglementaire, est un élément majeur de maintien dans l'ignorance, qui peut être alors assimilée à un facteur de paix sociale<sup>145</sup>. Chaque acteur trouve un équilibre autour du statut apparemment indemne d'influenza aviaire et des bénéfices commerciaux qui en découlent<sup>146</sup>.

Pourtant dès 2005, une étude démontre que le canard domestique est le « cheval de Troie » de l'épizootie H5N1 en Asie, permettant une propagation silencieuse et efficace du virus parmi les volailles domestiques et sauvages<sup>147</sup>. Ce savoir inconfortable, comme celui de la chercheuse de l'Anses<sup>148</sup> restera donc confiné, limité à certains cercles sociaux, éloigné de l'espace public empêchant la déparcellarisation du fait social<sup>149</sup>.

En effet, la notion de confinement introduite par Emmanuel Henry dans ces travaux sur l'amiante<sup>150</sup> est définie comme la limitation à certains cercles sociaux de l'espace de circulation des discours concernant un sujet donné. Chaque cercle véhicule un discours spécifique ce qui conjointement à leur éloignement de l'espace public, empêche la montée en généralité de ces discours et c'est en cela que ne peut se produire la déparcellarisation du fait social. Cette connaissance de la persistance d'IAFP dans la filière palmipède n'a pas été arbitrée par le réel, qui est pourtant le meilleur garant de l'objectivité d'une information. Cela montre une fois plus tout l'intérêt des cadres structurés d'analyse collective et contradictoire et cela revient à dire que des statistiques sanitaires vierges n'ont pas la même valeur et le même sens si elles correspondent à une recherche restée négative ou à une absence d'information.

Les éleveurs de palmipèdes n'ayant à l'époque aucune connaissance du rôle qu'ils pourraient avoir dans le maintien de la France dans une situation d'enzootie d'influenza aviaire et n'ayant aucune norme de biosécurité imposée par la réglementation pouvaient

---

<sup>141</sup> Compte rendu d'entretien avec la DGAL Ibid.

<sup>142</sup> The Global Consortium for H5N8 and Related Influenza Viruses. "Role for migratory wild birds in the global spread of avian influenza H5N8" *Science* 14 Oct 2016, Vol.354, Issue 6309, pp 213-217.

<sup>143</sup> <http://www.agrapresse.fr/influenza-aviaire-un-changement-de-paysage-depuis-quelques-annes-art431349-22.html?Itemid=235> consulté le 5 juillet 2017.

<sup>144</sup> Vanessa Manceron, « Grippe aviaire et disputes contagieuses. La Dombes dans la tourmente » *Ethnologie française* 2009/1 (Vol. 39), p. 57-68.

<sup>145</sup> Sébastien Chapellon, « Mensonges dans la civilisation », *Nouvelle revue de psychosociologie* 2010/1 (n°9), p. 187-197.

<sup>146</sup> JOUZEL J.N., "Des toxiques invisibles : sociologie d'une affaire sanitaire oubliée », Editions de l'EHESS, Paris, 2013.

<sup>147</sup> Hulse-Pist DJ, Sturm-Ramirez, K.M., Humberd, J et al. "Role of domestic ducks in the propagation and biological evolution of highly pathogenic H5N1 HPAI in Russia influenza viruses in Asia". *PNAS*, 2005, 102p.

<sup>148</sup> Note d'observation numéro 28 du carnet d'observation.

<sup>149</sup> Gilbert Claude et Henry Emmanuel, *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, La Découverte « Recherches/Territoires du politique », 2009 p. 155-174.

<sup>150</sup> Henry E. « 7. Rapports de force et espaces de circulation de discours. Les logiques des redéfinitions du problème de l'amiante » dans Claude Gilbert et Emmanuel Henry, *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Ibid.p155-174.

donc poursuivre leur développement à grande vitesse. Entre 1985 et 2015, la production française de foie gras a été multipliée par six sur la période, la taille des bandes en élevage a augmenté en lien avec la demande croissante de canards prêts à gaver (PAG) et a ainsi plus que doublé en 20 ans<sup>151</sup>. Cette rationalisation a permis une diminution des coûts de production, permettant une meilleure compétitivité de la production nationale face aux importations avec une balance commerciale positive, et faisant naître un fleuron de l'agriculture et de l'agro-alimentaire français.

Nous retrouvons ainsi deux types d'organisation de la filière avec un modèle intensif prédominant<sup>152</sup>. D'une part, le modèle traditionnel, basé sur l'indépendance de l'exploitant (autarcique) qui commercialise directement sa production transformée au consommateur. Il s'agit de la filière courte qui représente selon les départements 10 à 15 % de la production en volume mais une grande partie des exploitants (jusqu'à 80% dans certains départements comme la Dordogne<sup>153</sup>). De l'autre, le modèle industriel avec les exploitations de filière longue représente 80 % de la production, les éleveurs sont spécialisés dans une des phases de la production, éleveurs de PAG, gaveurs ou éleveurs gaveurs. Ce type d'intégration verticale est sous contrôle d'un groupe ou d'une coopérative qui se charge des opérations ultérieures.

De cette organisation, on voit apparaître une vulnérabilité sanitaire qui va être à l'origine de l'ampleur des deux crises du Sud Ouest. D'un côté l'élevage en bandes multiples, qui est la règle pour les autarciques, favorise la pérennisation d'influenza faiblement pathogène chez les élevages de palmipèdes, et c'est une mutation de ce virus qui a permis la contamination de la filière Gallus lors de la première crise en 2016. De l'autre côté, la spécialisation des tâches des élevages et la taille des bandes génèrent pour chaque étape, des transports, des interventions humaines, comme autant de vecteurs mécaniques pour le virus qui seront prépondérants par rapport à la faune sauvage dans la deuxième crise de 2017.

Le maintien dans l'ignorance de toute une filière a donc eu pour conséquence une expansion non sécurisée qui a servi de toile de fond aux deux crises successives d'influenza aviaire.

### **3.2 Les deux crises successives et la fin des paradigmes ?**

#### **3.2.1 La première crise d'influenza aviaire en 2015/2016 : Les migrateurs coupables ou victimes ?**

Depuis quelques années au niveau mondial, Selon JP Guerin, nous assistons à un changement de « paysage », nous observons une augmentation de la fréquence et de la gravité des épisodes d'influenza aviaire, aux États-Unis, en Europe et en Asie. Cette situation semble déboucher sur un changement de paradigme, l'influenza aviaire étant considérée il y a quelques années encore comme une maladie exotique<sup>154</sup>.

La première crise influenza aviaire en France en 2015 va même se développer sans l'aide d'oiseaux migrateurs, conférant la possibilité d'une origine locale et transférant la responsabilité sur les éleveurs de palmipèdes. En effet, l'analyse du contexte épidémiologique de la première crise 2015/2016 montre que l'origine de la crise peut être attribuée à la mutation en virus HP d'un virus H5 FP qui circulait depuis plusieurs années chez les canards et à des réassortiments expliquant la diversité des neuraminidases

---

<sup>151</sup> Agreste nouvelle aquitaine analyse et résultats octobre 2016 numéro 30.

<sup>152</sup> Gérard Guy, Fortun Laurence UMR1289, Dossier palmipèdes à foie gras, INRA production animales 2013, numéro 5 pp 387-390

<sup>153</sup> Note d'observation numéro 22 lors de la tournée avec Emmanuel Le Guyader en Dordogne

<sup>154</sup> <http://www.agrapresse.fr/influenza-aviaire-un-changement-de-paysage-depuis-quelques-ann-es-art431349-22.html?Itemid=235> Ibid.

identifiées<sup>155</sup>. L'ANSES confirme cette hypothèse et considère que l'épisode de 2015 est davantage une enzootie qu'une épizootie, officialisant la sortie du confinement des savoirs inconfortables, comme la surveillance sérologique (ciblée sur les types H5 et H7) mise en place en France depuis 2003 (décision 2010/367/CE) et qui a montré l'existence d'une circulation récurrente de virus H5 dans certains élevages de palmipèdes depuis 2004<sup>156</sup>.

Dix ans après la mise en garde de la FAO, de l'OIE et de l'OMS, dix ans après les modifications réglementaires de l'OIE, on redécouvre que les palmipèdes peuvent avoir un rôle de réservoir dans une épizootie d'influenza aviaire à la place de l'avifaune sauvage<sup>157</sup>. Un premier paradigme tombe : les migrateurs innocentés dans cette crise vont laisser place à un nouveau bouc émissaire, le canard domestique.

Cette responsabilité redécouverte va permettre de révéler les particularités de la filière que l'évaluateur du risque semble reprendre en compte. L'ANSES souligne un maillage territorial et socio-économique dense dans lequel cohabitent des filières organisées et d'autres plus traditionnelles, constituées d'un réseau très important d'éleveurs indépendants. « Les canetons d'un jour sont généralement placés dans des bâtiments clos pendant une période d'environ trois semaines avant d'être transférés en bâtiment de PAG avec accès à un parcours. À partir d'une douzaine de semaines d'âge, ils sont envoyés en gavage. Chaque lot de PAG peut être réparti dans plusieurs unités de gavage, contenant en moyenne 1 000 animaux par salle. Ainsi un lot de PAG peut être divisé jusqu'à dix lots frères répartis dans dix salles de gavage ; réciproquement, une salle de gavage peut accueillir des PAG de différentes origines. Ce mode de production en trois phases d'élevage est unique en production de volailles. L'association d'un cycle de production très court, d'unités de petite taille et d'approvisionnements multiples, rendent la traçabilité des lots complexe et conduisent à de nombreux liens épidémiologiques entre les élevages »<sup>158</sup>.

En l'absence de mesures de biosécurité suffisantes, l'infection peut ensuite s'entretenir sur l'élevage, voire diffuser entre élevages, d'autant plus facilement qu'elle est inapparente et l'ANSES relève, lors des premières enquêtes épidémiologiques, un niveau faible de biosécurité : « la présence concomitante d'animaux de stade physiologique et de statut sanitaire différents a été régulièrement observée dans les élevages de PAG, avec une rotation ne permettant pas la réalisation de vides sanitaires complets dans l'élevage. L'absence de sas sanitaire fonctionnel a aussi été remarquée en PAG et gavage. Des pratiques de nettoyage et de désinfection insuffisantes dans les salles de gavage ont été relevées, avec notamment des nettoyages incomplets et des vides sanitaires extrêmement courts. Enfin, des failles ont été observées dans le nettoyage des véhicules de transport d'animaux alors que les échanges de canards sont très intenses dans la filière »<sup>159</sup>.

Tous les constats indiqués par l'évaluateur du risque vont faire l'objet des mesures de biosécurité décrites dans l'arrêté de Février 2016 que la DGAL va rédiger moins de trois mois après le début de l'épizootie. La mise aux normes de la filière palmipède devient un enjeu crucial dans la lutte contre l'influenza aviaire, en particulier pour l'élevage en bandes multiples très fréquent en circuit court et qui permet en l'absence de vide sanitaire la circulation à bas bruit du virus propice à sa mutation.

### 3.2.2 La deuxième crise d'influenza aviaire en 2016/2017 : La fin d'un mythe ?

---

<sup>155</sup> Guérin Jean Luc et Al.. Danger sanitaire de première et deuxième catégorie chez les oiseaux et lagomorphes octobre 2016 poly des écoles nationales vétérinaires.

<sup>156</sup> Sophie Le Bouquin, Adeline Huneau-Salaün , Manon Hamon , Marie Cécile Moisson ,Axelle Scoizec , Eric Niqueux , Audrey Schmitz , François-Xavier Briand , Anne Van De Wiele , Anne Bronner. « L'épisode influenza aviaire 2015-2016 en France » Bulletin épidémiologique, santé animale et alimentation no 75 septembre 2016 ,7p.

<sup>157</sup> <http://www.fao.org/newsroom/fr/news/2004/51443/> consulté le 10 juillet 2017. Les canards domestiques pourraient représenter une nouvelle menace de grippe aviaire mise en garde de la FAO, l'OIE et l'OMS.

<sup>158</sup> Bulletin épidémiologique, santé animale et alimentation no 75 septembre 2016, art. cit.

<sup>159</sup> Idem.

Avec la deuxième crise qui touche le Sud Ouest à partir de décembre 2016, nous sommes au départ sur un schéma moins inhabituel avec le retour de l'oiseau migrateur comme vecteur : vingt-sept pays européens ont déclaré à l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) la présence de foyers du virus *influenza* aviaire hautement pathogène H5N8, responsable d'une épizootie d'influenza aviaire dans plusieurs de ces pays introduit par les oiseaux migrateurs<sup>160</sup>. Mais cet épisode va faire tomber un autre mythe, celui de l'invulnérabilité du canard à l'influenza aviaire. En effet, il possède contrairement à ceux de l'épisode précédent une virulence inhabituelle chez les palmipèdes d'élevage, ce sont eux qui vont exprimer les symptômes et pas seulement les gallinacés. L'analyse épidémiologique montre néanmoins un rôle mineur de l'avifaune sauvage dans la diffusion, les conclusions sont les suivantes : « l'avifaune et la diffusion aéroportée semblent jouer un rôle non prépondérant. En revanche, les mouvements d'animaux, personnes et véhicules interne à la filière apparaissent jouer un rôle prépondérant dans la diffusion de l'infection »<sup>161</sup>. C'est la filière longue et non pas la filière courte qui est à l'origine de ces « mouvements », le virus semble donc se jouer des modèles et oblige les autorités publiques à mettre en place un nouveau dispositif. Pour changer l'organisation de la filière en particulier le modèle industriel, un pacte est signé avec les différents acteurs.

### 3.3 Le pacte et la norme, le bouleversement des pratiques de gestion du sanitaire

La grippe aviaire a produit un mythe pandémique, au sens où elle fait percevoir les oiseaux comme des êtres ambivalents, les « canards grippés » sont à la fois sources de biens et de maux, de viandes et de virus. Le dispositif de biosécurité qui va se mettre en place par la norme<sup>162</sup> et le pacte, place alors cette contradiction sur deux axes : horizontalement, en traversant tous les groupes qui ont affaire à ces êtres ambivalents (éleveurs, marchands, ornithologues, microbiologistes, autorités sanitaires, médias, consommateurs) et verticalement, en produisant des récits sur la catastrophe à venir de plus abstrait (la notion de biosécurité renvoyant comme nous l'avons vu à l'attaque terroriste). Par presse interposée<sup>163</sup>, les éleveurs vont s'opposer entre eux, révélant deux modèles qui s'affrontent et les conditions sociales dans lesquelles les hommes ont élevés les animaux. Peut on y voir la rupture du « contrat domestique » du fait de l'industrialisation de l'élevage<sup>164</sup> ?

Les pratiques sont bouleversées sur des temps très courts et les dispositifs sanitaires se succèdent et cohabitent avec ces affrontements en toile de fond. Avec l'arrêté du 8 Février 2016, c'est l'éleveur autarcique qui semble être la cible de la norme. En effet, la mesure phare est la recommandation d'avoir une bande unique qui semble condamner l'élevage en circuit court. Mais avec la deuxième crise d'influenza aviaire du Sud Ouest, deux autres dispositifs vont apparaître, le pacte du 13 avril 2017 et l'arrêté du 5 mai 2017 signé la veille du départ du ministre du MAAF, l'objectif est cette fois la réorganisation d'une filière intensive générant les conditions d'une diffusion explosive d'influenza aviaire.

Comment vont se construire ces dispositifs ? Pourquoi avoir choisi la norme pour réformer la filière courte et le pacte pour réformer la filière longue ? Quels vont être les effets de la biosécurité dans le système sanitaire ? Quelles sont les organisations qui vont interagir ?

---

<sup>160</sup> <https://www.anses.fr/fr/content/point-sur-le-virus-%C3%A9mergent-d%E2%80%99influenza-aviaire-h5n8> consulté le 18/05/2017

<sup>161</sup> Moisson MC. « influenza aviaire hautement pathogène en France en lien avec le virus H5N8 : premiers éléments d'interprétation épidémioclinique » source : plateforme ESA le 16 Mars 2017. 7 p.

<sup>162</sup> Arrêté du 8 février 2016 relatif aux mesures de biosécurité applicables dans les exploitations de volailles et d'autres oiseaux captifs dans le cadre de la prévention contre l'influenza aviaire NOR: AGRG1603907A

<sup>163</sup> Voir sur ce point notre annexe 2.

<sup>164</sup> R. Larrère, « L'animal, machine à produire : la rupture du contrat domestique », dans F. Burgat et R. Dantzer (éds.), *Les animaux d'élevage ont-ils droit au bien-être ?*, Paris, Éditions de l'INRA, 2001, p. 9-24.

Pour répondre à ces questions, nous avons utilisé la commande de la structure sur la mise en place des contrôles de biosécurité pour révéler de l'intérieur les relations entre les acteurs, des éleveurs à la DGAL, en passant par les DDPP et le SRAL. Nous allons également examiner si le pacte constitue une tentative de gouvernance qui viendrait compléter la norme dans le dispositif sanitaire.

## **CHAPITRE 4 : Les effets induits de la biosécurité dans le système sanitaire**

La norme est définie par Kelsen comme la signification d'un acte de volonté. Sauf à penser que les normes et systèmes de normes ont, une fois posés, une existence idéelle et autonome, ils sont toujours réductibles aux actes de volonté qui leur donnent naissance. L'étude de l'inter normativité peut alors se comprendre comme l'étude des actes de volonté posés par des acteurs, et des relations qui existent entre eux dans ce processus de positivation<sup>165</sup>. Comme le souligne la fameuse maxime positiviste, le droit, c'est l'État ; et la norme juridique s'assimile à la loi, la rationalité de la norme étant étroitement liée à l'existence d'un corps administratif qui en assure l'application effective<sup>166</sup>. Mais avec l'émergence de l'Etat social, l'action de l'Etat doit s'assouplir<sup>167</sup>, nous allons donc étudier comment l'action publique va être co-construite que ce soit dans l'établissement des normes de biosécurité ou dans leur application par les services déconcentrés.

### **4.1 L'inter normativité : les jeux d'acteurs dans la construction de la norme**

L'acte de volonté de conserver le statut indemne, de rassurer les importateurs étrangers et de pénaliser le moins possible l'export, sont des préoccupations qui reviennent régulièrement dans les propos du MAAF, comme en témoigne par exemple, le communiqué de presse de Décembre 2015 : « les professionnels des filières concernées ont également été réunis à plusieurs reprises, notamment pour aborder la stratégie sanitaire afin de limiter l'extension de la maladie et les problématiques liées à l'export »<sup>168</sup>. Ces propos révèlent également qu'au lieu d'une méthode de production hiérarchique de la norme, l'Etat va utiliser des modes de création plus horizontaux, faisant appel à la concertation, à la collaboration et à une méthodologie commune. C'est ce qui ressort de nos différents entretiens en particulier avec le directeur de la DDPP des Landes qui précise : « Sur cette crise, il y a eu une logique de gouvernance et de codécision jusqu'à l'écriture des arrêtés en concertation avec les professionnels »<sup>169</sup>. La norme passe donc moins par un commandement contraignant venu du haut, que par une construction partagée entre tous les acteurs, et en premier lieu les destinataires des normes sanitaires. L'association des acteurs à la création de la norme, témoigne d'une préoccupation libérale et démocratique, mais à la condition que la représentativité soit respectée. Mais, dans une filière avec un modèle intensif prépondérant comme la filière palmipèdes, cette concertation ne va-t-elle pas permettre un instrumentalisation de la norme en fonction des pressions exercées sur le pouvoir normatif ? Suite à la première crise, nous trouvons en effet, dans l'arrêté du 8 Février 2016<sup>170</sup>, des mesures qui semblent favoriser le modèle de la filière longue : une obligation de moyens à travers une série de mesures dont la conduite en bande unique qui devient la mesure emblématique. Les animaux d'une même unité de production doivent venir du même endroit, une déclaration de mise en place « aux autorités compétentes » est aussi prévue. Ils doivent connaître le même cycle de production et posséder le même stade physiologique. Des SAS

---

<sup>165</sup> Adélie Pomade, « Penser l'interdisciplinarité par l'internormativité. Illustration en droit de l'environnement », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2012/1, vol. 68, p. 86.

<sup>166</sup> C. SCHMITT, *Du politique. « Légalité et légitimité » et autres essais*, Puisseaux, Pardès, 1990, p. 46.

<sup>167</sup> John Pitseys, « Le concept de gouvernance », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2010/2 (Volume 65), p. 207-228.

<sup>168</sup> <http://agriculture.gouv.fr/influenza-aviaire-de-nouveaux-foyers-detectes>, vu le 10 juillet 2017.

<sup>169</sup> Compte rendu d'entretien du 9 juin 2017 avec Christophe Debove, Directeur de la DDPP40.

<sup>170</sup> Arrêté du 8 février 2016 relatif aux mesures de biosécurité Ibid.

de désinfection sont créés à l'entrée des unités et à la fin du cycle un vide sanitaire doit être respecté. Ce mode de fonctionnement est typique de l'élevage industriel (en particulier sur les gallinacés) mais pas des élevages familiaux de la filière courte. Cela fera réagir les syndicats minoritaires qui voient dans les normes de biosécurité édictées le triomphe du modèle industriel : « Ce sont les normes de l'élevage industriel de volaille qu'on veut appliquer à tous ! (...) Alors que Stéphane Le Foll avait affirmé sa volonté de protéger l'élevage fermier de volailles, porteur de l'image internationale de la gastronomie française, ces mesures, malgré quelques adaptations, ne font en réalité qu'imposer l'industrialisation des élevages<sup>171</sup>. »

Le CIFOG lors de notre entretien semble prendre une position encore plus radicale : « nous souhaitons que l'Etat aille plus loin dans l'obligation de moyen, la bande unique doit être imposée à l'ensemble de l'exploitation pas seulement aux unités de production, nous avons demandé pour aller dans cette direction que le matériel utilisé (dont les tracteurs pour livrer l'aliment) ne puisse pas être utilisé pour plus de deux unités de production<sup>172</sup>.

Nous voyons donc à travers la norme un affrontement entre deux modèles d'élevage. Il n'est pas sans évoquer la lutte pour le droit que peuvent se livrer les divers acteurs pour faire triompher leurs intérêts et essayer de modeler les normes en conséquence<sup>173</sup>. Mais si ce pluralisme normatif<sup>174</sup> s'impose comme un trait fondamental du droit moderne, Comment l'Etat va-t-il se charger d'arbitrer entre divers intérêts, différentes valeurs ?

Pourquoi l'Etat a-t-il fait le choix à travers l'arrêté de décrire les moyens que les éleveurs doivent mettre en œuvre pour obtenir un niveau de biosécurité suffisant au lieu de fixer les obligations de résultat comme cela a été le cas à travers les normes de sécurité alimentaire<sup>175</sup>, est-ce le reflet de l'influence du CIFOG qui représente, nous l'avons vu, davantage les intérêts de la filière longue que de la filière courte ? L'Etat qui nous l'avons vu a été dans sa manière de gérer la crise (le recours à l'abattage préventif) sous l'influence du CIFOG l'est-il également au moment d'édicter une norme ?

Pour comprendre le processus d'élaboration de la norme, nous avons pu au cours de notre stage, en tant qu'observateur examiner la préparation de la modification de l'arrêté biosécurité du 8 février 2016. Nous allons nous servir de cette matière empirique pour examiner ce processus de co-construction. Le 8 juin, Bruno Ferreira Chef du Service des actions sanitaires en production primaire de la DGAL, adresse aux services déconcentrés un mail avec le projet de modification de l'arrêté et annonce la tenue d'une réunion de consultation le 14 Juin avec les professionnels concernés. Ce projet introduit plusieurs modifications majeures qui renforcent l'obligation de moyens et nous y retrouvons celle souhaitée par le CIFOG dans la modification de l'article 8 : « le matériel d'élevage ne doit pas être partagé par plus de deux unités de production de palmipèdes gras en phase d'élevage ». Nous avons eu la confirmation lors d'un entretien téléphonique avec le référent national volaille l'impossibilité matérielle que cela représente pour les éleveurs indépendants<sup>176</sup>, et voici comment cela sera interprété cette proposition par les syndicats minoritaires après la réunion du 14 juin lors d'une lettre ouverte au ministre de l'agriculture : « nous sommes étonnées des propositions qui sont faites (...) les modifications proposées vont dans le sens de l'industrialisation des fermes au lieu d'aller dans le sens de la sécurisation des pratiques paysannes, nous constatons encore plus d'obligation de moyens (...) pas de matériel

---

<sup>171</sup> [http://www.confederationpaysanne.fr/rp\\_article.php?id=4737&PHPSESSID=a1499b6e13e](http://www.confederationpaysanne.fr/rp_article.php?id=4737&PHPSESSID=a1499b6e13e), vu le 13 mai 2017.

<sup>172</sup> Compte rendu de l'entretien avec le CIFOG Ibid.

<sup>173</sup> V. Benoît Frydman, « *Comment penser le droit global?* », Working Papers du Centre Perelman de Philosophie du Droit, janvier 2012, 9.- La lutte pour le droit, pp. 16-18.

<sup>174</sup> Emmanuelle Bernheim, « Le pluralisme normatif: un nouveau paradigme pour appréhender les mutations sociales et juridiques ? », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Vol. 67, 41p.

<sup>175</sup> Référence paquet hygiène

<sup>176</sup> Note d'observation numéro 28 du cahier d'observation lors d'un échange téléphonique préalable à la réunion de préparation de la modification de l'arrêté.

partagé entre deux UP de PAG en élevage »<sup>177</sup>. Ils remettent en cause également que l'Etat est choisi des espaces de dialogue qui ne sont pas ceux prévus par la gouvernance sanitaire : « nous nous interrogeons sur le respect des procédures de consultation : à la dernière minute l'ordre du jour du CNOPSAV Santé Animale a été changé. Contrairement à ce qui était prévu, nous n'avons pas pu donner notre avis sur les propositions de l'administration »<sup>178</sup>. Nous avons cité dans la première partie l'exemple des transformations de l'élevage après les crises répétées en Asie, assistons-nous sous l'impulsion d'une coalition dominante à la même évolution en France et donc à l'instrumentalisation de la norme ?

Lors de la deuxième crise d'influenza aviaire dans le Sud Ouest, c'est le modèle industriel (la spécialisation des élevages et les nombreux transports sur de grandes distances) qui est remis en cause, nous interprétons la surenchère du CIFOG pour aller dans le sens d'une bande unique par exploitation comme un moyen de montrer à l'Etat la sécurisation de la filière sans pour autant modifier l'organisation de la filière. C'est-à-dire la densité des élevages dans des zones à risque (zones humides) ou les déplacements intensifs entre élevages spécialisés sur de grandes distances.

Lors de la réunion préparatoire à la modification de l'arrêté auquel nous avons assisté nous constatons à travers le verbatim du chef des productions animales de la DGAL, l'usage que l'Etat peut faire de la norme pour déverrouiller une situation comme celle de l'organisation de la filière : «le prélèvement libérateur prévu dans la modification de l'arrêté (si la distance parcourue entre le site d'exploitation d'origine et celui de destination est supérieure à 65 kilomètres ou si les palmipèdes sont répartis dans plus de cinq sites de destination) est une contrainte pour les obliger à restructurer la filière<sup>179</sup>.» aussi ce ne sont pas de façon unilatérale et donc sans arbitrage que les intérêts d'une coalition d'acteur dominante peut modeler une norme à son seul profit.

La modification de l'arrêté de février 2016<sup>180</sup> va permettre un rééquilibrage de cette norme qui semblait au départ favoriser l'industrialisation de la filière.

C'est donc bien une logique de gouvernance qui s'applique ici, nous assistons à une coopération plus ou moins stable (ce qui donne le sentiment aux agents d'une norme qui se construit selon une logique incrémentale<sup>181</sup>), non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts<sup>182</sup>. Dans cette perspective des acteurs de toutes natures et des institutions publiques s'associent et mettent en commun leurs ressources, leurs expertises et leurs capacités pour développer une politique publique qu'ils co-construisent dans le cas présent à travers la norme et le pacte.

Mais cette approche de concertation de coopération avec les acteurs appliquée au sanitaire ne marque t'elle pas le recul de l'intervention de l'Etat dans ce qui était jusque là son rôle régalién. N'est-il pas dangereux de laisser la profession agricole et l'agro-industrie le soin de se réguler par eux-mêmes ?

Néanmoins, en tant de crise, il va conserver son rôle d'Etat providence, les indemnités au cours des deux crises successives vont représenter plus de 140 millions d'euros seront

---

<sup>177</sup> <https://www.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=5971> « lettre ouverte, nous n'acceptons pas l'industrialisation de nos métiers » consulté le 22 juin 2017.

<sup>178</sup> <https://www.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=5971> Ibid.

<sup>179</sup> Note d'observation n°28 du cahier d'observation lors du réunion téléphonique sur le projet de modification de l'arrêté du 8 février 2016.

<sup>180</sup> Arrêté du 10 juillet 2017 modifiant l'arrêté du 8 février 2016 relatif aux mesures de biosécurité applicables dans les exploitations de volailles et d'autres oiseaux captifs dans le cadre de la prévention contre l'influenza aviaire NOR : AGRG1720334A

<sup>181</sup> Note d'observation N° 29 lors de la réunion d'échange de pratique du 4 juillet 2017.

<sup>182</sup> Galès P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue Française de Sciences Politiques*, pp. 57-95

proposées aux éleveurs<sup>183</sup>. Le montant et surtout le financement des indemnités allouées obligent la France à négocier avec l'Union européenne si elle veut mettre en place son régime d'aides et d'indemnisation. La France a donc du présenter son projet d'aide à la Commission européenne et a sollicité une participation de l'Union européenne, qui lui a été accordé le 3 août 2016<sup>184</sup>. Ces financements obtenus doivent permettre l'application des mesures et cette application fera désormais l'objet d'un contrôle de la commission<sup>185</sup>. Ainsi, l'applicabilité des mesures de biosécurité et par la suite le pacte deviennent des enjeux supranationaux, ce qui transparaît dans cette déclaration à la conclusion de notre entretien avec les conseillers du ministre : « on est à un tournant car d'une part il y a la pression européenne avec la nouvelle loi santé animale qui insiste sur la bio sécurité dans les élevages et d'autre part l'Etat n'a plus les moyens de financer les conséquences d'une crise comme celle que l'on vient de vivre...il faut une prise de conscience de cela par tous les acteurs<sup>186</sup>. » C'est d'ailleurs cet aspect qui explique que dans l'article 15 de l'arrêté l'administration s'autorise à ne plus indemniser les éleveurs si les mesures de biosécurité ne sont pas appliquées<sup>187</sup>.

Nous avons pu mesurer lors de la commande de la structure d'accueil, l'écart entre la norme et la réalité des pratiques, nous proposons d'en examiner plus en détail les effets sur le personnel administratif qui en assure l'application effective

#### **4.2 La grille d'inspection de la DGAL comme un calque de l'arrêté du 8 février 2016.**

Une note de service du 17 octobre 2016<sup>188</sup>, précise les conditions d'inspection des exploitations commerciales soumises aux mesures de biosécurité renforcées de l'arrêté du 8 février 2016. Elle fournit une grille d'inspection (annexe 3) et nous remarquons qu'elle représente un calque des différents articles de l'arrêté : ainsi dans le « volet 2 » réservé aux contrôles sur le terrain on remarque que les « généralités sur le zonage et les flux d'activités » correspondent aux articles 1 à 3 ; les unités de production sont contrôlées conformément aux articles 4 à 8 ; et ainsi de suite. La construction de cette grille suit celle de l'arrêté, elle est donc calée sur ce référentiel réglementaire, article après article, sans distinguer ce qui relève de la protection de l'exploitation, de l'aménagement de l'exploitation ou de la conduite de l'exploitation. Ce sont d'ailleurs les thèmes qui étaient présents dans la grille proposée à la DGAL par le référent national volaille (annexe 4) et qui n'a pas été retenue.

Cette situation semble ne pas correspondre pas aux pratiques habituelles, un responsable santé et protection animale d'une DDPP de Nouvelle Aquitaine nous précise : « D'ordinaire la DGAL confie aux référents nationaux la rédaction de la grille d'inspection si elle a tenue à la faire comme un calque de l'arrêté sans attendre les retours de terrain et sans prendre en compte les avis des hommes de métier, c'est pour des raisons politiques »<sup>189</sup>. Les services déconcentrés sont donc lucides quant à l'origine de la norme et le fait que ce sont des intérêts plus économiques que sanitaires qui ont prévalu à sa rédaction.

---

<sup>183</sup> <http://agriculture.gouv.fr/le-pacte-de-lutte-contre-linfluenza-aviaire-et-de-relance-de-la-filiere-foie-gras> consulté le 30 avril 2017.

<sup>184</sup> Commission européenne, Indemnisation des opérateurs du maillon sélection-accoupage de la filière avicole impactés par l'influenza aviaire, SA.45615 (2016/N), 3 août 2016

<sup>185</sup> Note d'observation n°27 lors d'un entretien téléphonique avec la DDPP40 suite à la visite de la commission européenne.

<sup>186</sup> Compte rendu d'entretien

<sup>187</sup> Arrêté du 8 février 2016 relatif aux mesures de biosécurité, Ibid.

<sup>188</sup> Note de service DGAL/SDSPA/2016-810 du 17/10/2016

<sup>189</sup> Note d'observation n°15 du cahier d'observation.

L'inspection de la biosécurité n'a donc pas été pensée comme une expertise de la biosécurité de l'élevage inspecté mais comme une évaluation de la conformité à la réglementation sans préjuger de la capacité de l'élevage à s'y adapter. En effet, comme elle s'applique à tout élevage quelque soit sa place dans la chaîne de production, il n'y a donc pas d'adaptation de l'inspection en fonction du risque selon le type et la configuration d'élevage.

Par ailleurs, la liste très conséquente de mesures figurant dans l'arrêté (plus de 27 mesures) se retrouve intégralement dans la grille d'inspection du fait de la méthode de calque utilisée par la DGAL. En conséquence, lors d'une réunion d'échange de pratiques de biosécurité organisée avec les DDPP de la Nouvelle Aquitaine nous constatons que plusieurs départements adoptent les pratiques de subsidiarité dans l'application de la norme et n'utilisent pas la grille lors des inspections mais une version simplifiée qui priorise cinq mesures maximum<sup>190</sup>. La problématique rencontrée est ainsi résumée par un responsable d'une DDPP : « Il y a une dilution de la conformité avec 27 mesures, il faudrait 10 mesures et s'entendre sur la graduation par rapport aux suites décrites dans l'arrêté. L'important c'est la contrôlabilité d'une norme »<sup>191</sup>.

Dans le passé, un cadre de la DGAL témoignait de cette situation : « c'est la limite de l'application d'une réglementation, la subsidiarité entre guillemets, les capacités qu'ont les départements à appliquer une règle. Y a deux solutions, soit la règle est ultra précise (...) On arrive à une situation où les services n'ont plus rien à décider, et sont simplement des services d'application de notes de services ultra précises et n'ont qu'à passer le message. Soit c'est une réglementation qui effectivement permet une adaptation locale d'une règle générale. Voilà on n'a jamais trouvé l'équilibre, quelles que soient les règles. Et donc l'interprétation peut toujours se faire<sup>192</sup>. » Les gestionnaires du risque font donc régulièrement le même constat au cours du temps : l'application de la réglementation est soumise à une variabilité départementale.

#### **4.3 Le principe de subsidiarité dans les pratiques des services déconcentrés**

Nous avons trouvé une référence à ce principe dont voici un extrait : « le principe de subsidiarité n'est pas la subsidiarité, en ce sens qu'il n'est pas assimilable à cette seule qualité ou propriété. Le principe de subsidiarité est un principe, c'est-à-dire une règle qui, s'appuyant sur une appréciation de ce qu'est une *bonne* organisation de la société, détermine le sens du partage des tâches entre les groupes qui constituent la société. Le principe de subsidiarité ne prétend donc pas relever de l'ordre du constat, il n'est absolument pas une *vérité scientifique* (qui n'existe d'ailleurs jamais). Le principe de subsidiarité procède d'un jugement de ce que doivent être, dans un cadre déterminé, les relations entre les personnes et les groupes, entre le pouvoir et les individus »<sup>193</sup>. Dans cette référence, on peut comprendre que cette subsidiarité s'exprime dans la décentralisation qui accompagne la déconcentration, en particulier dans la délégation de pouvoir qu'elle représente à des autorités administratives locales plus ou moins autonomes.

Devant une norme dont la construction a été soumise aux aléas des jeux d'influence des représentants nationaux des différents modèles de production, les services déconcentrés vont effectuer un travail de régulation pour rendre la réglementation acceptable localement. Lors de notre stage nous serons les animateurs de cette coopération obligatoire entre les DDPP et la DGAL pour permettre l'application de l'essentiel des mesures.

---

<sup>190</sup> Note d'observation n°29 du cahier d'observation lors de la réunion d'échange de pratique du 4 juillet 2017.

<sup>191</sup> Note d'observation n°19 du cahier d'observation.

<sup>192</sup> Beaudoin Heïdi « Tuberculose bovine : maladie du passé ou maladie d'avenir » Mémoire pour l'obtention du Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS). Vétagro Sup ENSV Institut d'Etudes Politiques de Lyon. 2013. 145p.

<sup>193</sup> PONTIER J M « Le principe de subsidiarité au profit des collectivités territoriales » RJOI Numéro 3 - Année 2002-2003, P 27.

Sans rentrer dans le détail de la méthode utilisée qui figure dans notre mémoire de CEAV, nous obtiendrons de la DGAL une note d'instruction (annexe 5) qui précisera les dix mesures prioritaires pour la campagne d'inspection 2016/2017 et qui auront été adoptées par les départements concernés par les deux crises successives.

Ces mesures permettent d'éviter que les agents soient pris au piège dans les débats qui n'ont pas été encore définitivement arbitrés par l'Etat au moment où nous écrivons. Ainsi, dans l'exemple du confinement des animaux, nous aurons l'occasion d'évoquer dans le contexte de la signature du pacte, les tensions sur le sujet entre les représentants des deux modèles qui s'affrontent. Aussi plutôt que de contrôler la possibilité matérielle de confiner qui de toute façon nécessite un investissement dans la durée (construction de bâtiments, les agents contrôleront les mesures mises en place par l'éleveur pour diminuer le risque d'attirer l'avifaune sauvage (accès de l'avifaune sauvage à la nourriture ou de l'eau de boisson). Ces dix mesures incontournables qui prennent en compte la faisabilité pratique par les éleveurs rendent possibles l'observance de celles-ci et donc la définition des sanctions. A l'unanimité, lors de notre réunion d'échange de pratique, les DDPP décident que toute non-conformité majeure dans l'une de ces dix mesures sera suivie d'une mise en demeure. L'absence de débat sur la pertinence des mises en demeure montre que le temps est venu de la mise en application de la réglementation<sup>194</sup>.

Il y a une volonté exprimée par la DGAL que l'inspection puisse permettre de vérifier le fait que l'éleveur s'inscrive dans une obligation de résultat en terme de biosécurité pour son élevage plus que dans une obligation de moyen confirmant l'inflexion dans l'évolution future de la norme que nous avons observé dans les séances préparatoires<sup>195</sup>. L'Etat, par cette inflexion retrouve une forme d'indépendance, en effet on pouvait constater dans l'arrêté du 8 février une liste de prescriptions réglementaires que devaient suivre tous les éleveurs. Cette obligation de moyens était l'objet de controverses entre éleveurs de filière longue et de filière courte, générant des modifications de la réglementation (exemple du confinement) créant ainsi un climat d'instabilité réglementaire. Cette réglementation procédant par itérations devenait difficile à gérer pour les agents sur le terrain<sup>196</sup>.

En conclusion de ce chapitre sur la norme et les effets des mesures de biosécurité, nous avons, dans la définition de notre problématique, posé la question de l'usage des mesures de biosécurité pour favoriser l'industrialisation de l'élevage, dans cette étude très brève de la co-construction de la norme nous voyons que l'Etat n'a pas laissé le CIFOG et la FNSEA l'entraîner dans un retour vers le passé, vers les dérives du néo corporatisme<sup>197</sup> avec une fermeture du jeu politique pendant 60 ans de cogestion de l'agriculture française avec le gouvernement. Les syndicats minoritaires ont utilisé leurs ressources (réseaux sociaux, Internet, appuis politiques locaux) pour exister dans le débat public en réagissant aux mesures de biosécurité de la réglementation. Les règles juridiques ne sont donc pas des instruments neutres et pour comprendre leurs effets, il apparaît nécessaire de les resituer dans les systèmes d'actions concrets, de son élaboration jusque sa mise en œuvre. Dès lors, il convient d'observer qu'à travers les rapports qu'ils entretiennent avec la norme, les acteurs de terrain parviennent à donner un contenu à la règle que l'administration se charge d'arbitrer en laissant une marge d'appréciation à leurs agents lors des inspections.

---

<sup>194</sup> Note d'observation n°29 du cahier d'observation lors de la réunion du 4 Juillet 2017 d'échange de pratique.

<sup>195</sup> Note d'observation numéro 28 du cahier d'observation lors de la réunion téléphonique préparatoire du 26 juin 2017 à la modification de l'Arrêté biosécurité.

<sup>196</sup> Note d'observation n°29..

<sup>197</sup> Ruffat Michèle. A quoi sert le néocorporatisme ?. In: *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n°13, janvier-mars 1987. Dossier : Nouvelles lectures de la guerre froide. pp. 95-104.

## **CHAPITRE 5 : La gouvernance inachevée, ce que révèle les difficultés de mise en place d'un engagement du pacte : la cartographie de géolocalisation.**

Nous avons vu à travers l'étude de la norme et de son application, que la propriété première de cet instrument n'est plus de produire de la conformation mais plutôt une orientation des conduites. Avec la logique de co-construction, de coopération qu'implique la gouvernance, on ne peut plus associer les règles de droit à une logique de prescriptions obligatoires à fortiori lorsque les modifications constatées de l'arrêté vont dans le sens d'une obligation de résultats au lieu d'une obligation de moyens<sup>198</sup>. Aussi, nous souhaitons examiner le deuxième dispositif, le pacte comme le témoignage d'un déplacement des espaces de production normative, de la réglementation à la régulation, de la décision unilatérale au partenariat.

Ce pacte comporte différents engagements à plus ou moins long terme<sup>199</sup>, après avoir évoqué les coulisses de sa mise en place, nous nous proposons pour mieux comprendre cet instrument d'étudier plus précisément l'un des engagements à court terme du pacte : la mise en place d'une base de données unique et d'un instrument associé, la cartographie de géolocalisation.

### **5.1 Dans les coulisses de la signature du Pacte**

Lors de la deuxième crise, c'est le modèle industriel -la spécialisation des élevages et les nombreux transports qu'elle génère- qui est remis en cause, l'Etat semble alors choisir la négociation pour permettre la réforme de la filière. En effet, lors d'un déplacement en février 2017, à Mont-de-Marsan, le ministre Le Foll annonce la nécessité de revoir le modèle de production et annonce à cette fin l'intention de mettre en place un pacte entre l'Etat et les professionnels. Dans ce pacte signé le 13 avril 2017<sup>200</sup>, le ministère de l'agriculture précise ces engagements, en particulier « l'Etat s'engage à ce qu'un outil sécurisé (base de données) soit mis en place au niveau national, permettant l'enregistrement et la géolocalisation des élevages commerciaux de volailles ainsi que des mouvements de lots d'animaux. Cet engagement vise aussi le développement d'outils cartographiques communs ainsi que de dispositifs d'alerte devant permettre une réaction collective rapide en cas de suspicion, et une anticipation des moyens à mobiliser en cas de crise »<sup>201</sup>.

Les enjeux de ces dispositifs nous sont confirmés par lors de notre rencontre avec le Directeur de la DDPP des Landes, Mr Debove. Ce département a représenté 60% des foyers d'influenza aviaire sur la crise actuelle. Voici les points essentiels qui ressortent de la restitution de cet entretien : « lors de la crise, les premières difficultés pratiques sont apparues, lorsqu'il s'agissait de tracer les périmètres de 3 et 10 km dès le stade de la suspicion pour anticiper les exploitations et les effectifs nécessaires pour planifier en cas de confirmation les abattages ou la surveillance. (...) On a constaté d'une part que l'outil de l'administration « SIGAL MAP » ne fonctionnait pour des raisons de configuration informatique et que les bases de données étaient incomplètes et ou inexactes (...)

---

<sup>198</sup> Arrêté du 10 juillet 2017 modifiant l'arrêté du 8 février 2016 relatif aux mesures de biosécurité applicables dans les exploitations de volailles et d'autres oiseaux captifs dans le cadre de la prévention contre l'influenza aviaire NOR: AGRG1720334A

<sup>199</sup> Voir annexe 5.

<sup>200</sup> Grippe aviaire: pacte pour réformer l'élevage », Le Figaro.fr avec AF Publié le 13/04/2017 et consulté le 15 avril 2017.

<sup>201</sup> Pacte filière avicole signé le 13 Avril 2017 annexe pp. 1-36.

Heureusement, on a travaillé main dans la main lors de cette crise avec les professionnels c'est eux qui nous ont aidé aussi bien pour l'identification des élevages que pour le dépeuplement »<sup>202</sup>.

On comprend donc qu'ayant conscience de ces lacunes dans la gestion opérationnelle, l'Etat souhaite dans des délais très brefs avant la prochaine crise obtenir l'accès aux informations des professionnels.

Pour approfondir les enjeux et les intentions de ce dispositif, nous avons rencontré le 26 avril 2017, les conseillers du ministre qui de leur côté, avaient rencontré les professionnels et obtenu la signature du pacte.

Nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer cet entretien dans cette étude, en particulier pour préciser le rôle du CIFOG pendant la crise auprès des autorités publiques, mais aussi les jeux de pouvoir entre les organisations interprofessionnelles. Les tractations, et les marchandages, qui auront eu lieu pendant la crise seront utilisées pour obtenir la signature du pacte, et en particulier l'obtention rapide d'une base de donnée comme nous le confirmera les conseillers du ministre : « Il y avait donc derrière le pacte un deal avec les interprofessions : puisque on avait su les écouter lors de la gestion en acceptant l'abattage préventif en retour pour prévenir une nouvelle crise, les interprofessions allaient coopérer pour fournir à l'Etat une base de données unique et optimiser les flux »<sup>203</sup>. Ces interactions entre acteurs privés et nos institutions constituent l'illustration d'une logique de gouvernance et de pragmatisme partant du postulat que l'on ne peut pas tout obtenir par la norme et d'une volonté d'obtenir par la coopération des décisions qui seront plus rapidement acceptés par l'ensemble des acteurs. En effet, pour imposer aux éleveurs de fournir leurs données d'élevage à l'état (mise en place, sortie des animaux) un arrêté ministériel ne suffit pas, il faudrait passer par une Loi et un processus parlementaire qui peut être extrêmement long et incertain. Ainsi, pour être prêt avant le prochain courant migratoire de l'hiver prochain, L'Etat a voulu se servir d'un autre dispositif que la norme.

Pourtant quelques jours après la signature, les conseillers du ministre nous précisent que certaines organisations professionnelles ont finalement refusé de collaborer au sujet de la mise en place d'une base de données unique nationale. La situation de blocage en particulier au niveau de la filière chair (CIDEF, CIPC, CICAR) est résumée ainsi : « Il existe des craintes de fond de nos amis de la chair, c'est qu'ils ont leur outil (ATM) et si on fait un outil unique : il faudra gérer des sujets de gouvernance, qui va être à la manœuvre ? il ne veulent pas que la base de donnée soit géré par le monde coopératif (...) et surtout, ils craignent que cette base de données ne remonte à l'administration pour le suivi sanitaire, et qu'elle permette de cibler les contrôles. (...) Ils ont peur de donner le bâton pour se faire battre, ils voient cela comme cela ». Et ils ajoutent : « Le pacte réaffirme la volonté de l'État d'une base de données unique. Donc cela veut dire que si vous n'arrivez pas à vous mettre d'accord on va légiférer, c'est juste plus long, nous on voulait inciter les acteurs, c'est pour cela que l'on a passé tout ce temps et cette énergie, notre problème c'est que sur le plan législatif on ne sera prêt pour automne 2017, on y sera pas »<sup>204</sup>.

Le pacte est donc également utilisé comme une remise en tension afin de favoriser l'action collective en brandissant la menace de l'imposition réglementaire. Si la politique n'est plus considérée dans les travaux de la sociologie de l'organisation comme une instance régulatrice centrale, c'est dans les jeux d'ajustement, de compromis d'évitement que l'on va la retrouver : « la politique existe lorsqu'il y a du jeu dans les jeux »<sup>205</sup>.

Il y a donc eu avec la signature de ce pacte un consensus de façade, car si un front est ouvert avec les organisations interprofessionnelles qui représentent les intérêts industriels des filières avicoles, l'Etat va devoir également donner des gages pour rassurer les syndicats

---

<sup>202</sup> Compte rendu de l'entretien du 9 Juin 2017 avec Christophe Debove, Directeur de la DDPP des Landes.

<sup>203</sup> Compte rendu d'entretien du 26/04/2017 Ibid

<sup>204</sup> Idem.

<sup>205</sup> Gilles Pinson, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée », *L'année sociologique*, 2015/2 (Vol. 65), p. 483-516.

minoritaires au sujet de ses intentions, comme le suggère cette déclaration du MODEF au moment de la signature : « Le pacte comprend un engagement commun et des annexes qui déclinent les engagements spécifiques. Le MODEF est signataire du pacte mais son soutien plein et entier dépend du seuil qui sera défini pour le confinement des palmipèdes en période de risque avifaune »<sup>206</sup>.

Cette conditionnalité nous sera confirmée par les conseillers du ministre : « Le ministre est très attaché à préserver les différents modèles et que les engagements pris, ne nuisent pas aux petits élevages autarciques, tout en souhaitant maîtriser le risque, il y a un consensus pour établir un seuil (taille d'élevage) ce qui sera la première étape avant le départ du ministre, pour que les exigences en terme de biosécurité soient proportionnées »<sup>207</sup>. Ce seuil va apparaître dans l'arrêté du 5 mai 2017 publié la veille du départ mais il ne fera pas consensus. En effet, lors de la publication les syndicats minoritaires vont déclarer : « Le ministère de l'agriculture a publié vendredi soir un arrêté précisant les modalités de lutte contre l'influenza aviaire. Comme le proposaient la Confédération Paysanne et le MODEF, les élevages de moins de 3 200 canards, ne subiront ni l'obligation d'alimentation à l'intérieur ni celle de claustration totale en période hivernale. (...) Cette décision représente un premier pas vers une véritable reconnaissance de la diversité des schémas de production qui existent sur le terrain »<sup>208</sup>. Cette victoire des syndicats minoritaires est mal vécue par la CIFOG qui voit dans « L'arrêté du 5 Mai 2017 un cadeau fait aux syndicats minoritaires qui ne va pas favoriser la biosécurité de la filière dans son ensemble »<sup>209</sup> d'autant plus que ce pacte était selon « une version édulcorée du plan d'action du CIFOG élaboré dès janvier 2017 »<sup>210</sup>. On comprend leur réaction en voyant l'objet de leur instrumentalisation être retourné contre eux pour permettre aux autarciques d'obtenir des concessions en matière de confinement.

La tradition française de sociologie de l'action organisée<sup>211</sup> a montré dans quelles mesures des jeux subtils articulant rapports de force, marchandages, négociation et réciprocité participaient souvent de concert à la construction d'une capacité d'action collective<sup>212</sup>. Nous avons pu vérifier l'ensemble de ces pratiques dans les coulisses de la signature du Pacte. Pour autant, arriverons-nous à ce dispositif d'action collective que représente la mise en place d'une cartographie, devenue indispensable pour tous les acteurs privés et publics, et dont l'enjeu est la gestion efficace d'une nouvelle crise influenza car le prochain virus qui pourrait nous atteindre sévissant en Chine (H7N9) actuellement a confirmé son potentiel zoonotique<sup>213</sup>?

## **5.2 La cartographie révèle les tensions entre la DGAL et le SRAL**

La cartographie et la base de données qui s'y rattache, semble être envisagée comme un

---

<sup>206</sup> <http://www.modéf40.fr/Dossiers/Influenza-aviaire/Textes-reglementaires-et-pacte> consulté le 15 avril 2017.

<sup>207</sup> Compte rendu d'entretien du 26/04/2017 Ibid.

<sup>208</sup> <http://www.modéf40.fr/Actions-et-positions/Nos-communiques/Les-petits-elevages-ne-disparaîtront-pas> consulté le 5 juillet 2017.

<sup>209</sup> Compte rendu d'entretien avec le CIFOG Ibid.

<sup>210</sup> Idem.

<sup>211</sup> On peut citer des ouvrages comme ceux de M. Pages, M. Bonetti, V. de Gaulejac et D. Descendre, *L'emprise de l'organisation*, Paris, Desclée de Brouwer, Collection Sociologie Clinique, 1979 également celui de Michel Crozier, Erhard Friedberg *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective* Éditions du Seuil, 1981. Première parution en 1977, dans la collection "Sociologie politique" ou encore Michel Crozier, *À quoi sert la sociologie des organisations ?* Paris, Arslan, 2000.

<sup>212</sup> Gilles Pinson, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée », art. cit.

<sup>213</sup> <http://www.who.int/csr/don/09-may-2017-ah7n9-china/fr/> « Infection humaine par le virus de la grippe aviaire A(H7N9) Chine » consulté le 12 juillet 2017.

outil national. Pourtant dans son plan d'action le CIFOG définit dès janvier 2017, comme mesures prioritaires, la mise en place de système d'alerte précoce, utilisant les systèmes de communication moderne (SMS) et le déploiement de la base de données avicole permettant d'enregistrer l'ensemble des mises en place conformément à l'arrêté biosécurité<sup>214</sup>. Dans la troisième action de ce plan, un outil cartographique régional est prévu pour novembre 2017 en partenariat avec la société GIP ATGeri qui propose par exemple ce genre d'outil pour lutter contre les feux de forêt dans les Landes. A la demande du Préfet délégué à la sécurité de la région Nouvelle-Aquitaine, le GIP ATGeRI est intervenu en appui au SRAL Nouvelle-Aquitaine dans le cadre de la gestion de crise IAHP 2017 et a développé un outil partagé de remontée et de suivi des suspicions, foyers et zonages. C'est donc très logiquement que notre structure d'accueil, le SRAL a travaillé avec le CIFOG à la construction opérationnelle de cette cartographie au niveau local.

Ayant conscience du souhait de la DGAL exprimé dans le pacte d'avoir une base de données exhaustive, une réunion a été organisée avec ATM Avicole qui représente l'autre base dont nous avons parlé et qui concerne essentiellement la volaille de Chair. Lors de cette rencontre, nous constatons que les points de blocage relevés au niveau des services centraux ne sont pas présents localement. En effet, ATM affirme sa volonté stratégique de s'impliquer dans la création d'un outil partagé via une plate forme qui pourrait donc être GIP ATGeRI. Il y aurait donc coexistence de deux bases au service d'un même outil cartographique<sup>215</sup>.

Ce décalage, entre la situation de blocage au niveau national et la situation beaucoup plus détendue en région, peut elle s'expliquer par le poids de la filière palmipèdes au niveau régional ? N'est-il pas plus réaliste de mettre en place d'ici l'hiver prochain un outil cartographique régional par rapport à l'outil national qui de l'aveu même du cabinet du ministre ne pourra pas être prêt à temps ? Nous en discutons avec Annie Isabeth Terreaux, adjointe au chef de service du SRAL sous la responsabilité de laquelle nous avons effectué notre mémoire CEAV.

Elle nous révèle les tensions présentes avec la DGAL, qui de son côté semble manifester une volonté centralisatrice concernant cet outil. Elle nous transmet le mail qu'elle envoie le 12 juillet au secrétariat général du DRAAF en voici les extraits les plus saillants : « Nous sommes probablement entre deux situations extrêmes, la première extrémité consistant pour la DGAL à ignorer notre travail, et l'autre étant de prendre nos idées pour en faire des outils d'utilisation obligatoire que nous ne pourrions pas adapter à nos besoins locaux. (...) La cartographie GIP est très appréciée des DDPP et il faut absolument avoir cette flexibilité locale, notamment si la DGAL met plusieurs mois à répondre à nos demandes. Il y aura donc un important travail de définition du donneur d'ordre, et je crois que c'est aussi un peu ce que crains la DGAL ou qui l'agace, de voir que nous sommes capables de mener à bien un projet et que nous sommes en capacité de le piloter. (...) Dans ma présentation de jeudi, j'ai insisté très fortement sur le partage des données, et surtout l'accès en temps réel à ces données pour tous. Les cartes que le BSA s'échinait à produire en situation de crise, pour la plupart inutilisables (pas de nom de communes, pas de positionnement des foyers, pas de vision globale de zone), avaient en plus l'inconvénient majeur d'être obsolètes à peines éditées<sup>216</sup>. »

Cela nous révèle l'existence d'un ordre macro<sup>217</sup>, marqué par des asymétries de ressources et de pouvoirs l'Etat, la centralisation, les hiérarchies administratives. Les sociologues de l'action organisée privilégient une entrée par le microscopique (et par les interactions) et par les « petits fonctionnaires », mais il existe aussi une approche par le haut, plus on s'intéresse aux changements, aux réformes, aux programmes, plus les élites sont incontournables. Mais derrière ces écarts entre les niveaux d'analyse, il y a aussi des raisonnements implicites qui sont spécifiques aux deux approches. Ainsi, le politique se manifeste et se

---

<sup>214</sup> Présentation PPT « Plan d'action du Cifog » réunion chambre d'agriculture des Landes le 20 février 2017

<sup>215</sup> Note à usage interne du 9 Mai 2017 rédigée par Annie Isabeth Terreaux.

<sup>216</sup> Mail d'Annie Isabeth Terreaux du 12 juillet 2017 à l'intention du secrétariat général de la DRAAF.

<sup>217</sup> Grémion Pierre, « le pouvoir périphérique », 1976, édition Seuil. 477p.

donne à voir dans les relations interpersonnelles et dans la pratique quotidienne. Le travail de l'observateur consiste alors à découvrir le sens de l'action publique derrière ces relations, derrière le fonctionnement concret des services<sup>218</sup>.

C'est pour explorer ces relations que nous avons voulu croisé les informations du SRAL avec la position du bureau de santé animale (BSA), en échangeant avec Anne Bronner qui en est le nouveau responsable et qui était préalablement cheffe de projet amélioration de la surveillance en santé animale et surtout coordinatrice adjointe de la Plateforme ESA. Sa position semble très ferme avec une volonté de centraliser et de faire respecter la dominance hiérarchique de la DGAL : « Nous avons des textes législatifs à prendre d'ici septembre pour permettre la constitution d'une base de données, on s'oriente vers la centralisation des données des interprofessions, à défaut d'une base de données unique nous aurons des flux d'informations standardisés qui alimentera un outil national, cartographique pour lequel nous allons lancé un appel d'offre. (...) on a connaissance de l'outil régional, il y a eu un courrier de Patrick Dehaumont au préfet de région sur le sujet, il est hors de question qu'il y ait un système local, on ne veut pas que les DDPP utilisent l'outil régional, l'outil national pour la saisie des suspicions sera prêt pour septembre »<sup>219</sup>. Mais c'est notre entretien sociologique le 18 juillet 2017 qui révélera que derrière la posture de la DGAL, il y a des enjeux en relation avec le bureau de la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information de l'alimentation (BMOSIA) et le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI): « il y a une mise sous pression du BMOSIA, mais c'est pas eux les coupables derrière il y a le paquebot des SI du MAAF qui nous a conduit à une situation d'embolie (...) on a besoin d'une centralisation des données de dimension nationale pour assurer une programmation, des plans prévisionnels concernant les dangers sanitaires de la filière avicole mais aussi ruminant et porc avec le risque fièvre aphteuse et celui de la peste porcine africaine. C'est le SDSI qui est mis en cause et qui est au pied du mur »<sup>220</sup>. Les enjeux des futures crises sanitaires seront nationaux mais les systèmes d'information de l'Etat en voulant développer des solutions indépendantes sont en décalage avec les solutions interactives modernes : « ils ont même voulu inventer un nouveau langage de programmation pour ne pas dépendre des solutions commerciales extérieures, on a perdu une réactivité incroyable »<sup>221</sup>. Ainsi la DGAL pense que l'importance des enjeux pour la mise en place d'une centralisation des données d'élevage et des outils cartographiques devrait contraindre le SDSI et le BMOSIA à produire enfin des solutions propres. Mais comme le BMOSIA fait également partie de la DGAL, on peut également penser qu'elle ne veut pas officialiser, auprès des DDPP, l'utilisation d'un outil régional développé en six mois, pour ne pas se décrédibiliser. Cet entretien avec la DGAL nous a permis de révéler que derrière les relations interpersonnelles tendues entre le SRAL et la DGAL, il y a l'incapacité d'un ministère à réformer ces systèmes d'information.

Ce partenariat improbable avec le GIP ATGeri en Nouvelle Aquitaine illustre donc la difficulté pour l'Etat à s'ouvrir à des solutions extérieures et ainsi d'achever de modifier son rapport avec la société et le territoire laissant ainsi persister une certaine forme d'archaïsme.

De nombreuses interrogations subsistent au moment où nous achevons cette étude. L'Etat va-t-il être contraint de passer par une Loi présentée au parlement pour obtenir des professionnels une base de données nationale ? En ce cas l'impossibilité de proposer un outil cartographique national aux services déconcentrés d'ici la fin de l'année va-t-il conduire la DGA à accepter un test régional pour le Sud Ouest d'un outil décentralisé ce qui permettrait de faire face à l'arrivée prochaine du H7N9 au potentiel zoonotique ?

Au bout du compte que restera-t-il de ce Pacte ? Au-delà les difficultés semblent se manifester sur d'autres engagements du pacte. La société peine à se réformer comme nous

---

<sup>218</sup> Christine Musselin, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », revue française de science politique 2005/1 (vol 55),p.51-71.

<sup>219</sup> Compte rendu de l'entretien téléphonique du 17 juillet 2017

<sup>220</sup> Compte rendu de l'entretien avec la DGAL Ibid.

<sup>221</sup> Compte rendu de l'entretien avec la DGAL Ibid.

le montre les déclarations des conseillers du ministre : « sur la question de l'optimisation des flux par exemple, on a pas reçu de propositions des professionnels donc là aussi on va être obligé de faire une réglementation, par exemple le nombre de salles de gavage livrées par un même élevage, ils n'ont pas réussi à se mettre d'accord (...). Effectivement, on n'est pas totalement sereins parce qu'on a pas eu d'engagements fermes de leur part pour revoir leur modèle de production pour avoir quelque chose de moins industriel, j'avoue, je ne sais pas vers quoi cela va aboutir ? »

Ce spectre de « l'ingouvernabilité » associé à la crise de l'Etat souverain montre la nécessité du dépassement des visions strictement institutionnelles ou fonctionnelles de l'Etat. Il ne doit pas se concevoir comme une essence immuable ou une entité sacrée, ses modes d'action, d'organisation et de coordination sont contingents, témoins d'une époque et n'ont donc pas vocation à être sanctuarisés mais au contraire à évoluer en permanence<sup>222</sup>.

---

<sup>222</sup> Gilles Pinson, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée », Ibid.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

La commande initiale formulée par la structure d'accueil -le SRAL de Bordeaux- était d'établir un état des lieux de la biosécurité dans la filière et de recenser les difficultés rencontrées par les agents de l'État pour mettre en place les visites d'inspection de biosécurité des élevages. Il s'agissait donc de prendre la mesure de l'écart entre l'instrument juridique<sup>223</sup> et la réalité de terrain après ces deux épizooties successives d'Influenza aviaire (lors du premier épisode 2015/2016, les épidémiologistes vont conclure à une mutation d'IAFP en IAHP pour les Gallus à partir de la filière palmipèdes et lors du deuxième épisode 2017, ils constatent l'introduction d'H5N8 particulièrement virulent pour les palmipèdes à partir de l'avifaune sauvage puis l'amplification par les vecteurs mécaniques propres à la filière longue). Il s'agit de vérifier si ces contrôles permettront à la filière de rentrer dans une trajectoire d'amélioration rapide afin de limiter à tout prix les conséquences d'une troisième crise successive.

N'ayant pas l'autorisation par la structure d'accueil de faire un travail de science politique en même temps que le mémoire technique, nous avons organisé notre travail en deux temps. Il s'agissait tout d'abord de comprendre comment le passé conditionne le présent, de mettre en lumière l'héritage laissé par nos politiques de santé publique. A partir d'une approche essentiellement bibliographique, que nous avons conduit en même temps que l'étude technique, nous avons ainsi pu recontextualiser les pratiques et les dispositifs de santé publique et nous intéresser à l'évolution des différentes modes d'action publique vétérinaire vers celles de biosécurité qui ont été au cœur de l'analyse pour notre mémoire technique. Ce travail a alimenté un questionnement qui nous a permis d'élaborer la problématique de notre étude : Dans quelle mesure l'action publique vétérinaire est elle dépendante du contexte socio-économique spécifique dans lequel elle s'inscrit ? Comment les acteurs se mobilisent autour des nouveaux instruments d'action publique qui se développent dans ce cadre ? La biosécurité est- elle une forme contemporaine du biopolitique au service de l'industrialisation et de la mondialisation ? A partir d'une double approche par la sociologie des organisations et la gouvernance, la deuxième partie de notre étude nous a permis d'analyser la politique publique de biosécurité à travers ses dispositifs : la norme et le pacte. C'est essentiellement à partir des retours d'entretiens que nous avons essayé de comprendre les jeux d'acteurs, les interactions et les compromis, toutes ces formes d'actions collectives qui se sont constituées lors de la construction de la norme et de son application<sup>224</sup>.

L'approche de la santé publique, sous un angle socio-historique, nous a permis de révéler que les politiques de santé publique, tout comme la maladie, font l'objet d'un construit social. Le retour successif sur différentes crises de santé animale -ESB, grippe aviaire, etc.- permet, à travers chaque maladie, une évolution des recherches sur la gestion des risques qui aboutit aujourd'hui à un système mondialisé de vigilance sécuritaire : la biosécurité. Les politiques de sécurité sanitaire sont donc bien dépendantes de leur contexte historique. Ainsi, avec la mondialisation du risque sanitaire et la montée en puissance du terrorisme, la définition concrète de politiques biosécuritaires sont fondées non plus sur le principe de précaution ou de prévention, mais sur celui de préparation comme un cinquième principe de sécurité sanitaire.

Lors de la révolution pasteurienne, nous avons vu que la science a permis la prévoyance. Avec la crise du sang contaminé puis celle de la vache folle, le principe de précaution s'est imposé parce qu'il était possible de soustraire le citoyen au risque. Mais devant l'irruption brutale de « bombes sanitaires » ignorant les frontières, nous assistons à une transformation

---

<sup>223</sup> Arrêté du 8 février 2016 relatif aux mesures de biosécurité applicables dans les exploitations de volailles et d'autres oiseaux captifs dans le cadre de la prévention contre l'influenza aviaire .

<sup>224</sup> Selon nous, la matière empirique n'a pas toujours été suffisante pour approfondir notre analyse, les entretiens menés à cette fin ayant été trop peu nombreux car ils ont dû être réalisés après le mémoire technique pour respecter les souhaits de la structure d'accueil qui allait également devenir notre lieu d'affectation après titularisation.

des techniques scientifiques et politiques en matière de gestion des maladies émergentes<sup>225</sup>. Les politiques de santé publique qui en découlent, ne cherchent plus à prévoir, mais à préparer la prochaine crise, dont les conditions d'émergences sont d'une façon ou d'une autre, déjà présentes.

Avec les deux crises successives d'influenza aviaire, la France s'est retrouvée dans une situation proche des pays asiatiques habitués à vivre chaque année avec la maladie. Les éleveurs Français ont vécu les mêmes situations que leurs camarades orientaux, avec la crainte qu'une standardisation des mesures de biosécurité puisse remettre en cause leur mode traditionnel d'élevage et favoriser l'industrialisation d'une filière.

Fort de cette compréhension rétrospective des événements, nous avons étudié, lors de notre stage, la mise en place des inspections de biosécurité. C'était l'opportunité, au lieu de se saisir de l'Etat par le haut et en bloc, de l'observer par le bas et en détail, et de revenir sur une autre partie de notre problématique : une crise sanitaire pouvait elle être utilisée pour conforter des objectifs extra sanitaires ?

Nous avons alors révélé le mélange des intérêts marchands et des intérêts sanitaires. Le statut indemne en servant de label donnant un avantage compétitif sur le marché international, le contexte de mondialisation du commerce des productions animales va donc d'une certaine façon influencer les décisions des autorités publiques sur le plan sanitaire. C'est ainsi que pendant presque dix ans, la surveillance des souches IAHP de type H5 révélera la circulation du virus à bas bruit dans la filière palmipèdes sans qu'aucune décision ne soit prise. Ce que nous avons qualifié de production d'ignorance de la part des autorités publiques n'est-elle pas en fait que la manifestation d'un statut quo, d'une forme d'impuissance politique, devant les enjeux économiques ?

Notre analyse a permis également d'illustrer des dysfonctionnements dans la gouvernance sanitaire. En étudiant la construction des normes de biosécurité, nous constatons au départ une logique de gouvernance, l'Etat adoptant des modes de collaboration plus horizontaux, en faisant appel à la concertation, à la collaboration et à une méthodologie commune. La norme passe donc moins par un commandement contraignant venu du haut, que par une construction partagée entre tous les acteurs et en premier lieu les destinataires des normes sanitaires. L'association des acteurs à la création de la norme pourrait témoigner d'une préoccupation libérale et démocratique, ce qui était l'esprit de la gouvernance sanitaire, mais à la condition nécessaire de la représentativité des acteurs. Dans une filière avec un modèle intensif prépondérant comme la filière palmipèdes, le CIFOG n'est pas représentatif des intérêts des éleveurs en circuit court. Des opportunités d'instrumentalisation de la norme leur sont offertes avec des procédures de consultation du CNOPSAV escamotées, les échanges ayant lieu de façon préférentielle dans espaces restreints (les comités de pilotage de la DGAL). Dans ces espaces confinés, sans transparence dans la restitution des débats, les acteurs ne sont pas tous représentés, comme par exemple les services déconcentrés, les vétérinaires sanitaires ou l'ensemble des syndicats minoritaires (MODEF, confédération paysanne et coordination rurale). Cette gouvernance sanitaire paraît donc inachevée, tronquée même, en légitimant le CIFOG comme principal interlocuteur pour les questions sanitaires, en lieu et place d'un OVS incompétent sur les questions avicoles, alors même que son indépendance est impossible du fait de son mandat pour la promotion économique de la filière. Les acteurs minoritaires vont alors mobiliser leur ressources (Internet, presse, élus) à chaque fois qu'une norme sera édictée où qu'un projet de modification sera envisagé pour éviter que les mesures de biosécurité puissent aboutir à une industrialisation de la filière.

Nous avons alors analysé les relations entre les services déconcentrés et la DGAL, ce qui révélera que la difficile applicabilité de la réglementation génère des tensions entre les services. Dans les DDPP, la grille d'inspection de la DGAL avec plus de 27 mesures à contrôler, est contestée, les agents procèdent à des ajustements avec la norme, en développant leurs propres grilles. Nous avons alors essayé d'endosser un rôle de coordinateur qui était facilité par notre appartenance au SRAL. En effet pourquoi ne pas définir tous ensemble des mesures prioritaires, au lieu de laisser se développer cette pratique de

---

<sup>225</sup> King N, « Idéologies of post-colonial global health », *Social studies of science*, n°27, 2002, p. 763-789.

subsidiarité officieuse, risquant faute d'harmonisation de décrédibiliser encore plus la réglementation ? La réussite que nous avons rencontrée dans cette entreprise nous a laissé entrevoir des processus d'action collective interservices au sein de l'administration. Nous avons donc pu vérifier que les règles juridiques ne sont donc pas des instruments neutres et que pour comprendre leurs effets, il apparaît nécessaire de les resituer dans les systèmes d'actions concrets, de leur élaboration jusqu'à leur mise en œuvre. Dès lors, il convient d'observer qu'à travers les rapports qu'ils entretiennent avec la norme, les acteurs de terrain parviennent à donner un contenu à la règle, que l'administration se charge d'arbitrer, en laissant une marge d'appréciation à leurs agents lors des inspections.

Néanmoins, c'est à travers l'étude d'un autre dispositif, plus récent, le pacte que nous avons pu déceler les limites à l'action publique dans cette tentative de gouvernance. En effet, l'Etat le 13 Avril a signé un contrat avec tous les acteurs de la filière palmipèdes précisant les engagements de chacun, il a été élaboré dans un contexte de remise en cause de l'industrialisation de la filière et avait pour objectif d'obtenir, par la négociation plus que par la norme, la réforme des modes de production. Le pacte est donc utilisé comme un instrument de remise en tension afin de favoriser l'action collective en brandissant la menace de l'imposition réglementaire. La tradition française de sociologie de l'action organisée a montré dans quelles mesures des jeux subtils, articulant rapports de force, marchandages, négociation, interdépendance et réciprocité, participaient souvent de concert à la construction d'une capacité d'action collective<sup>226</sup>. Ainsi des tensions à l'intérieur de l'administration entre le SRAL et la DGAL n'ont pas permis pas l'officialisation de la mise en œuvre d'un des engagements du pacte : le dispositif de cartographie commun à tous les acteurs. Et cela malgré un enjeu de taille : la gestion efficace d'une nouvelle crise influenza dont le prochain virus, qui pourrait nous atteindre, sévissant actuellement en Chine (H7N9), a confirmé son potentiel zoonotique. Le refus de la DGAL de l'utilisation d'un outil régional de cartographie partagé par les services déconcentrés et le CIFOG, qui persiste encore à l'heure où nous terminons cette étude, peut s'interpréter comme une manifestation des permanences de l'administration et ses difficultés à se transformer. La DGAL donne l'impression de vouloir centraliser, contrôler et de ne pas accepter certaines logiques de déconcentration et de décentralisation, les dispositifs d'action partenariaux locaux dans lesquelles compétences, ressources et légitimités sont enchevêtrées, pouvant faire craindre la banalisation des actions de l'Etat.

## Recommandations

Après les différentes crises sanitaires qui ont marqué des césures (sang contaminé, ESB, influenza aviaire), l'Etat ne doit plus se voir comme le seul responsable du système possédant des dispositifs fiables de veille, de gestion du risque sanitaire. Par définition, une crise survient dans l'urgence, de façon inédite, et lorsque la santé publique est concernée, elle prend une expression médiatique très forte, d'autant plus facilement que la société est sollicitée quotidiennement autour du péril sanitaire, écologique ou terroriste. Une crise sanitaire, une pandémie par exemple, est par nature d'évolution et de contenu imprévisible. Quand une population professionnelle est très informée par les médias modernes et quand elle attend plus de participation aux décisions qui la concernent, la légitimité de l'action de l'Etat devient vite floue et donc contestable. L'action étatique s'est construite sur des systèmes hiérarchiques où savoir et pouvoir sont confinés et vont de pair. Il y a urgence à refonder l'exercice du pouvoir de l'Etat face au risque sanitaire, il s'agit d'installer les pratiques d'une démocratie sanitaire indépendante des intérêts marchands. Il ne s'agit plus d'anticiper et craindre les réactions des réseaux sociaux, professionnels et économiques, ni même de les informer mais de les mobiliser, de les animer, de faire avec eux au lieu de se substituer à eux. Si l'approche du risque est mieux développée chez les éleveurs, la collectivité professionnelle ne deviendra-t-elle pas plus résistante et résiliente face à la menace que représente une pandémie.

---

<sup>226</sup> Gilles Pinson, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée », art. cit.

L'Etat ne peut plus être appréhendé comme une structure de commandement exerçant un pouvoir descendant sur la société mais comme un espace investi par des systèmes autonomisés, peuplés d'acteurs réflexifs unis par des liens de confiance et de réciprocité et contribuant à la stabilité d'ordres locaux à l'échelle des systèmes d'action. Ainsi, nos recommandations (tableau 3) s'inscrivent dans cette logique d'amélioration des pratiques de gouvernance, en installant un jeu politique plus ouvert et une amélioration de la coopération entre acteurs, autorisant une gestion de proximité et meilleure adhésion aux actions publiques vétérinaires.

Cette étude et cette analyse de l'action publique par la gouvernance et la sociologie de l'action organisée ne constitue en aucune manière une entreprise de démolition de l'Etat, si l'Etat ne gouverne plus, ce n'est pas par faiblesse, il s'agit d'une adaptation à son environnement sociétal et d'une réorganisation au travers des politiques publiques et de leurs instruments de ses relations avec cet environnement. Aussi nous sommes convaincu que la gouvernance en particulier lorsqu'elle s'applique au sanitaire ne donne pas à voir un Etat affaibli mais un Etat recentrant ces missions en redéfinissant son rapport avec la société et le territoire.

L'Etat doit donc aller au bout de sa transformation, la gouvernance sanitaire qui n'a pas été à son terme rend incertain l'action collective. Les nouvelles instances (CNOPSAV, CROPSAV) peinent à trouver leur place dans le jeu plus ouvert des décisions sanitaires et les organisations représentant les éleveurs sur les sujets sanitaires manquent d'indépendance économique ou politique. Par ailleurs, les acteurs classiques du sanitaire qui avaient construit le modèle français du trépied sanitaire sont malmenés. Les liens se distendent entre l'Etat et les vétérinaires sanitaires. Ces derniers ne sont plus assez associés aux décisions et aux réflexions en matière de sécurité sanitaire, ce qui rend illisible pour eux la stratégie administrative.

L'un des faits marquants de cette crise a été également la problématique du manque d'agents en particulier les titulaires au niveau des Landes, le département le plus touché. Notre perception a été que les décisions en cours de gestion (l'abattage préventif par exemple) n'ont pas fait l'objet d'une analyse capacitaire préalable. La réduction des moyens de l'Etat est un sujet récurrent, il nous semble qu'il doit s'accompagner d'une réflexion sur le niveau de l'intervention des services, ainsi la réduction des effectifs ne doit-il pas s'accompagner d'une redéfinition du périmètre des missions régaliennes ? Au moment où vont s'ouvrir les états généraux de l'alimentation, dans un contexte de restriction budgétaire une question cruciale se doit être posée : qui va porter le prix de l'excellence sanitaire ?

Diagnostics	Finalités	Recommandations
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rédaction dans l'urgence des mesures de biosécurité (arrêté du 8 février 2016)</li> <li>• Pas d'utilisation des REX.</li> <li>• Des oppositions entre le national et le local, entre la DGAL et SRAL.</li>   <li>• Gouvernance sanitaire non aboutie</li>   <li>• Manque d'investissement technique de certains OVS régionaux dans les filières autres que ruminant.</li>   <li>• CNOPSAV trop généraliste sans comité d'expert pour la filière avicole</li>   <li>• Les vétérinaires sanitaires ou leur représentant et les services déconcentrés (SRAL) ne sont pas présent lors des comités de pilotage sanitaire. Affaiblissement du trépied sanitaire</li>   <li>• Baisse d'effectif et usage généralisé des contractuels même pour des missions sensibles (inspection biosécurité)</li>   <li>• Manque de responsabilisation des opérateurs en santé animale qui voit le sanitaire comme une contrainte extérieure au lieu de l'intégrer dans leur métier en routine.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anticipation</li> <li>• Définir les missions du SRAL en temps de paix et en temps de crise</li> <li>• Coopération entre les acteurs par une gestion de proximité</li>   <li>• Avoir un interlocuteur indépendant représentant les éleveurs sur les sujets sanitaires et pas seulement pour la filière ruminant.</li>   <li>• Ouvrir davantage le jeu politique</li>   <li>• Remettre le vétérinaire au cœur des dispositifs sanitaires, c'est l'interface idéale entre éleveurs et administrations.</li>   <li>• Rompre avec le mythe de l'Etat protecteur</li>   <li>• Éduquer les éleveurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1/Poursuivre le travail de décentralisation, étendre le pouvoir de police sanitaire aux régions en cas de crise sanitaire régionale.</li> <li>• 2/Utiliser le bénéfice de la mémoire collective des crises, être dans une logique de préparation de la prochaine crise</li> <li>• 3/Accepter de délocaliser les solutions : exemple de la cartographie.</li> <li>• 4/Ce sont les GDS qui doivent piloter la réflexion biosécurité pour toutes les espèces.</li> <li>• 5/Modifier les pratiques de consultation des professionnels, y compris lors des crises soit au sein du CNOPSAV soit en cas de crise dans un dispositif allégé mais en gardant la logique de transparence dans la retranscription des débats.</li> <li>• 6/Refonder le maillage sanitaire vétérinaire</li> <li>• 7/Formation biosécurité au lycée agricole</li> <li>• 8/Orienter la réglementation santé animale vers une obligation de résultat comme dans la sécurité alimentaire.</li> <li>• 9/Revoir les missions de l'Etat ou augmenter le nombre de titulaires</li> </ul>

**Tableau 3 : aide à la décision, tableau des recommandations**

## RESSOURCES DOCUMENTAIRES

- **Documents officiels**

-Rapports

Gautier Isabelle, *Regards croisés sur la prévention en médecine*, Rapport pour la commission nationale permanente de l'ordre national des médecins, 2012-2013, p. 17-23

Keller Fabienne, rapport d'information au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur les nouvelles menaces des maladies infectieuses émergentes, session extraordinaire du Sénat 2011-2012. p13

Bricq N., Rapport d'information n°451 du Sénat fait au nom de la commission des finances, (2005-2006), 130 pages, juillet 2006.

Kourilsky P., Viney G., *Le Principe de précaution, Rapport au premier ministre*, Odile Jacob, La documentation Française, 2000.

Rapport économique du CIFOG 2016 de Juin 2017, 68 pages.

Présentation du plan d'action du CIFOG à la chambre d'agriculture des Landes le 20 février 2017.

Agreste nouvelle aquitaine analyse et résultats octobre 2016 numéro 30.

- Notes, guides, méthodologies, instructions ou recommandations

Note de service DGAL/SDSPA/2016-810 du 17/10/2016 précisant les conditions d'inspections des exploitations commerciales soumises aux mesures de biosécurité renforcées de l'arrêté du 8 février 2016.

- Directives, arrêté, codes, lois, ordonnances et saisines

Loi relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, JORF n° 98-535 du 1 juillet 1998.

Arrêté du 8 février 2016 relatif aux mesures de biosécurité applicables dans les exploitations de volailles et d'autres oiseaux captifs dans le cadre de la prévention contre l'influenza aviaire NOR: AGRG1603907A.

Arrêté du 4 janvier 2017 relatif aux mesures complémentaires techniques et financières pour la maîtrise de l'épizootie d'influenza aviaire due au virus H5N8 dans certains départements NOR: AGRG1700293A.

Saisine 2016SA0245 relatif à « l'ajustement des niveaux de risque d'infection par l'IA HP H5N8 des oiseaux détenus en captivité sur le territoire métropolitain à partir des oiseaux sauvages » du 21 Décembre 2016.

Arrêté du 5 mai 2017 définissant les conditions de claustration des palmipèdes gras en fonction de l'évolution du niveau de risque d'influenza aviaire et modifiant l'arrêté du 8 février 2016 relatif aux mesures de biosécurité applicables dans les exploitations de volailles et d'autres oiseaux captifs dans le cadre de la prévention contre l'influenza aviaire NOR : AGRG1713748A.

Arrêté du 10 juillet 2017 modifiant l'arrêté du 8 février 2016 relatif aux mesures de biosécurité applicables dans les exploitations de volailles et d'autres oiseaux captifs dans le cadre de la prévention contre l'influenza aviaire NOR : AGRG1720334A

Directive 2005/94/CE du Conseil du 20 décembre 2005 concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la directive 92/40/CEE JOUE du 14/01/2006.

Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires.

Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche n° 2010-874 du 27 juillet 2010, JORF n°172 du 28 juillet 2010.

- **Documentations relatives aux objectifs et sujets de recherche**

- Documentation académique et gestionnaire

Alam Thomas, *Quand la vache folle retrouve son champ, une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique*, thèse pour le doctorat en science politique, Lille II, 2007. p263-265.

Beaudoin Heïdi « Tuberculose bovine : maladie du passé ou maladie d'avenir » Mémoire pour l'obtention du Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS). Vétagro Sup ENSV Institut d'Etudes Politiques de Lyon. 2013. 145p.

Fagherazzi-Pagel Hélène. « *Maladies émergentes et ré émergentes chez l'homme : concepts, facteurs d'émergence, alertes, riposte mondiale* ». [Rapport de recherche] Institut de l'Information Scientifique et Technique (INIST-CNRS). 2010, 89 p.

Gérard Guy, Fortun Laurence UMR1289, Dossier palmipèdes à foie gras, INRA production animales 2013, numéro 5 pp 387-390

Paquy Lucie, *Santé publique et pouvoirs locaux : le département de l'Isère et la loi du 15 février 1902*, thèse d'histoire, Lyon 2, 2001.

PONTIER J M « Le principe de subsidiarité au profit des collectivités territoriales » RJOI Numéro 3 - Année 2002-2003, P 27.

« Lutte contre la grippe aviaire. Quel engagement pour la France? Bien public mondial et coopération pour le développement ». Paris, ministère des affaires étrangères et européennes, 2009, p 8. disponible sur le site <http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/555>

- Documentation technique

Ahl A. S., Acree J. A., Gipson P. S., McDowell R. M., Miller L., McElvaine M. D., Standardization of nomenclature for animal health risk analysis, *Revue scientifique et technique* (International Office of Epizootics), vol.12, n°4,1993, pp. 1045-1053.

Belshe R. « The origins of Pandemic influenza-lessons from the 1918 Virus », *The New England Journal of Medicine*, n° 23, 2005, pp. 2209-2211.

Guerry I et Al « Bilan de la surveillance de l'Influenza aviaire et de la maladie de Newcastle en France en 2014 ». bulletin épidémiologique 2014 de l'ANSES

Guérin Jean Luc et Al . Danger sanitaire de première et deuxième catégorie chez les oiseaux et lagomorphes octobre 2016 poly des écoles nationales vétérinaires.

Hulse-Pist DJ, Sturm-Ramirez, K.M., Humberd, J et al. "Role of domestic ducks in the propagation and biological evolution of highly pathogenic H5N1 HPAI in Russia influenza viruses in Asia". *PNAS*, 2005,102périn Jean Luc et Al . Danger sanitaire de première et deuxième catégorie chez les oiseaux et lagomorphes octobre 2016 poly des écoles nationales vétérinaires.

Le Bouquin sophie , Adeline Huneau-Salaün , Manon Hamon , Marie Cécile Moisson ,Axelle Scoizec , Eric Niqueux , Audrey Schmitz , François-Xavier Briand , Anne Van De Wiele , Anne Bronner. « L'épisode influenza aviaire 2015-2016 en France » Bulletin épidémiologique, santé animale et alimentation no 75 septembre 2016 ,7p.

Munster VJ, Wallenstein A, Baas C et al., Mallards and highly pathogenic avian influenza ancestral viruses, northern europe, *Emerging Inf Dis*, 2005, 11, 1545-51.

Ortiz-Rodriguez M.P, Ramirez-Nieto G.C & Villamil-Jimenez L.C." The role of animal reservoirs in social–environmental landscapes: remarks on the control of avian influenza and preparedness for pandemics", *The Scientific and Technical Review*, December 2016, pp. 1-20.

The Global Consortium for H5N8 and Related Influenza Viruses. "Role for migratory wild birds in the global spread of avian influenza H5N8" *Science* 14 Oct 2016,Vol.354,Issue 6309,pp 213-217

- **Sitographie**

<http://agriculture.gouv.fr/le-pacte-de-lutte-contre-linfluenza-aviaire-et-de-reliance-de-la-filiere-foie-gras> consulté le 30 avril 2017.

[www.agrobiosciences.org](http://www.agrobiosciences.org), Entretien avec Philippe Baralon, vétérinaire du 16 Janvier 2017 consulté le 30 Avril 2017.

[www.agrobiosciences.org](http://www.agrobiosciences.org) Entretien avec Frédéric Keck, anthropologue, Laboratoire d'anthropologie sociale (Ehess).du 2 Février 2017 « Qu'elle soit aviaire ou humaine, la grippe cristallise tout ce qui nous effraie » site agrobiosciences.fr consulté le 30 Avril 2017.

[www.oie.int/fr/normes-internationales/code-terrestre/acces-en-ligne](http://www.oie.int/fr/normes-internationales/code-terrestre/acces-en-ligne) consulté le 02/05/2017

<http://alpc.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=5112> communiqué de presse du 10/10/2016 consulté le 02/05/2017

<https://www.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=5417> grippe aviaire : abattage massif pour cause de dérive massive ». Publié le 05/01/2017 consulté le 02/05/2017

<http://tpehygiene.e-monsite.com/pages/b-de-la-theorie-des-miasmes-a-la-theorie-microbienne.html> consulté le 29/05/2017

<http://www.revue-projet.com/articles/le-principe-de-precaution/> consulté le 30/05/2017

<https://www.foreignaffairs.com/articles/2005-07-01/next-pandemic> consulté le 22 juin 2017.

<http://www.fao.org/avianflu/documents/Economic-and-social-impacts-of-avian-influenza-Geneva.pdf> consulté le 22 juin 2017.

<http://www.oie.int/fr/a-propos/nos-missions/> consulté le 10 juillet 2017.

[http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Internationa\\_Standard\\_Setting/docs/pdf/Legal\\_rights\\_and\\_obligations/F\\_Rights\\_and\\_obligations\\_April\\_2013.pdf](http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Internationa_Standard_Setting/docs/pdf/Legal_rights_and_obligations/F_Rights_and_obligations_April_2013.pdf) consulté le 10 juillet 2017.

<http://bulletinepidemiologique.mag.anses.fr/sites/default/files/BEP-mg-BE71-art14.pdf> Guerry I et Al « Bilan de la surveillance de l'Influenza aviaire et de la maladie de Newcastle en France en 2014 ». Consulté le 10 juillet 2017.

<http://www.who.int/csr/don/09-may-2017-ah7n9-china/fr/> « Infection humaine par le virus de la grippe aviaire A(H7N9) Chine » consulté le 12 juillet 2017.

<http://www.agrapresse.fr/influenza-aviaire-un-changement-de-paysage-depuis-quelques-annes-art431349-22.html?Itemid=235> consulté le 15 juillet 2017.

<http://www.fao.org/newsroom/fr/news/2004/51443/> consulté le 15 juillet 2017. Les canards domestiques pourraient représenter une nouvelle menace de grippe aviaire mise en garde de la FAO, l'OIE et l'OMS.

[http://www.confederationpaysanne.fr/rp\\_article.php?id=4737&PHPSESSID=a1499b6e13e](http://www.confederationpaysanne.fr/rp_article.php?id=4737&PHPSESSID=a1499b6e13e), vu le 16 juillet 2017.

<https://www.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=5971> « lettre ouverte, nous n'acceptons pas l'industrialisation de nos métiers » consulté le 16 juillet 2017.

<http://www.modéf40.fr/Dossiers/Influenza-aviaire/Textes-reglementaires-et-pacte> consulté le 15 avril 2017.

<http://www.modéf40.fr/Actions-et-positions/Nos-communiques/Les-petits-elevages-ne-disparaitront-pas> consulté le 15 juillet 2017.

<http://www.itavi.asso.fr/content/les-palmipedes-foie-gras> consulté le 02/06/2017

<http://www.landes.chambagri.fr/productions-animales/palmipedes/production-palmipedes-landes.html> consulté le 01/06/2017

[http://www.lot.chambagri.fr/fileadmin/documents\\_ca46/internet/Productionsanimales/Filieres/Volailles\\_Palmipedes/ITAVI - Fermes de references 2012.pdf](http://www.lot.chambagri.fr/fileadmin/documents_ca46/internet/Productionsanimales/Filieres/Volailles_Palmipedes/ITAVI_-_Fermes_de_references_2012.pdf) consulté le 12/06/2017

[http://www.avicampus.fr/Jean Luc Guerin](http://www.avicampus.fr/Jean_Luc_Guerin) consulté le 16 juillet 2017

<http://www.fmv-biosecurite.ulg.ac.be/generale/definitions.php> site de la faculté de médecine vétérinaire de Liège consulté le 19/05/2017

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- **Bibliographie générale liée aux politiques publiques et aux sciences politiques**

Beaud Stéphane, Weber Florence Guide de l'enquête de terrain édition la découverte 2008 356p

Bernheim Emmanuelle, « Le pluralisme normatif: un nouveau paradigme pour appréhender les mutations sociales et juridiques ? », Revue interdisciplinaire d'études juridiques, Vol.67,41p.

Bonnaud Laure, Fortané Nicolas. Au delà des crises de santé animale pour une sociologie de l'action publique vétérinaire. *Gouvernement et Action Publique*, 5(3), 133-140. 25/10/2016

Canguilhem G., *Le normal et le pathologique*, Paris, PUF, 1979 ( première édition 1966), pp. 96-117, 155-157, et 175-179.

Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, (1977) 2ème éd., 1981, p. 391

Delori Mathias, « néo-institutionnalisme du choix rationnel », Dictionnaire des politiques publiques 3<sup>e</sup> édition actualisée, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2010, p 359-367.

Dobry M., in Lagroye J., François B., Sawicki F., *Sociologie politique*, Dalloz, Presse de science po, 5ème réédition revue et mise à jour, 2006, pp. 459-462.

Fassin Didier *Anthropologie Médicale, ancrages locaux, défis globaux*. Les presses de l'université Laval ; Paris Anthropos 2005 collection société, culture et santé. Chapitre 14, pp383-399 attention il y a deux maisons d'édition différente ?

Fenneteau H., *L'enquête : entretien et questionnaire*, 3ème ed., Paris, Dunod, 2015, p. 125.

Foucault Michel « dits et écrits », tome 1, 1978. Édition publiée sous la direction de Daniel Defert et François Ewald avec la collaboration de Jacques Lagrange, Collection Quarto, Gallimard, paru le 16 mai 2001, p7.

Foucault Michel, 1976, La volonté de savoir, Paris, Editions Gallimard, 1976, pp.95-116.

Freidson E. « La construction sociale de la maladie ». La profession médicale, Paris : Payot, 1984.

Galès P. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue Française de Sciences Politiques*, 1995. pp. 57-95

Grémion Pierre, « le pouvoir périphérique », 1976, édition Seuil. 477p.

Hassenteufel Patrick. Où en est le paradigme corporatiste ?. In: *Politix*, vol. 3, n°12, Quatrième trimestre 1990. pp. 75-81.

Hirsch M., *Ces peurs qui nous gouvernent. Sécurité sanitaire : faut-il craindre la transparence ?*, Albin Michel, 2002, 295 p.

Jespers J-J., *Journalisme de télévision. Enjeux, contraintes, pratiques*, Bruxelles, De Boeck, coll. « Info & com », 1993, p. 208.

Latour Bruno « changer la société, refaire la sociologie », La Découverte, 2006, 402p.

Latour Bruno « Pasteur, guerre et paix des microbes », Paris, Métailié, 1984, rééd. Paris, La Découverte, 2001, pp.71-89.

Le Gales P., « Gouvernance », dans le dictionnaire des politiques publiques, édition 2010 de Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P pp. 312-327.

Lemieux C., Barthe Y. « Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique : Nouveaux chantiers, vieilles questions », *Politix*, Vol. 11, N°44, 1998, p.15

Murard L, Zylberman P, « La santé publique en France, ou l'utopie contrariée », Fayard, 1996 ; 805

Musselin C., « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, 2005, p. 55

Ogien A. « Qu'est-ce qu'un problème de santé publique ? » In : Faugeron C, Kokoreff M (dir.), *Société avec drogues*, Toulouse, Erès, 2002.

Passeron JC. « le raisonnement sociologique ; L'espace non poppérien du raisonnement naturel ». Paris Nathan, 1991, 408p.

Payre R, Pollet G. « Socio-histoire de l'action publique », collection repères, Editions La Découverte. Paris, 2013. 109p.

Payre R, Pollet G. « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique* 2005/1 (Vol. 55) pp 210

Pinson Gilles « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'Etat », Presses Universitaires de France, revue l'année sociologique 2015/2 (volume 65), p483-516.

Pitseys John, « Le concept de gouvernance », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2010/2 (Volume 65), p. 207-228.

Pomade Adélie, « Penser l'interdisciplinarité par l'internormativité. Illustration en droit de l'environnement », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 2012/1, vol. 68, p. 86

Revet Sandrine, Langumier Juilien « *Le gouvernement des catastrophes* », Karthala, coll. « Recherches internationales », 2013, 280 p.

Tabuteau Didier, « La sécurité sanitaire, réforme institutionnelle ou résurgence des politiques de santé publique ? », 2007. *Les Tribunes de la santé* (n° 16), éditeur Presses de Sciences Po, p120

- **Bibliographie sur l'objet de recherche sécurité sanitaire et « biosécurité »**

Alam Thomas « la vache folle et les vétérinaires. Récit d'une victoire inattendue et paradoxale sur le terrain de la sécurité sanitaire des aliments », *Revue d'études en agriculture et environnement*, 90, 2009, p. 373-398.

Barbier, M. (2006). Surveiller pour abattre. La mise en dispositif de la surveillance épidémiologique et de la police sanitaire de l'ESB, *Terrains & travaux*, 11 (2), 101-121.

Brown et al., 2006, "The world health organization and the transition from international to global public health", *American journal of public health*. 2006, 96; 1; 62-72.

David Pierre-Marie « La santé : un enjeu de plus en plus central dans les politiques publiques de développement international? » 2011 revue n°6 association française de sociologie, *Revue Française de sociologie* ? 15-23

Deziel PL « La naissance de la biosécurité » Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « Raisons politiques » 2008/4 n° 32, P 77-93.

Fearnley L « Signals come and go, syndromic surveillance and styles of biosecurity », *Environnement and planning*, 2008, n°27 pp. 1615-1632.

Keck, F. Une sentinelle sanitaire aux frontières du vivant. Les experts de la grippe aviaire à Hong-Kong, *Terrain.2010. Revue d'ethnologie de l'Europe*, 54, 26-41

Keck F, « Un monde grippé » Paris, Flammarion, 2010 p. 15.

Keck F « Les zoonoses, entre santé animale et santé humaine », *Ethnologie française*, 2009/1, Vol. 39, pp. 79-88.

Keck F, Fortané N « Ce que fait la biosécurité à la surveillance des animaux », *Revue d'anthropologie des connaissances*, n°2 volume 9, 2015, 125-133.

Lakoff, A. et Collier, S. (Eds.) (2008). « *Biosecurity interventions. Global health and security in question.* » New York: Columbia University Press.

Larrère, R. « L'animal, machine à produire : la rupture du contrat domestique », dans F. Burgat et R. Dantzer (éds.), *Les animaux d'élevage ont ils droit au bien-être ?*, Paris, Éditions de l'INRA, 2001, p. 9-24.

Vanessa Manceron, « Grippe aviaire et disputes contagieuses. La Dombes dans la tourmente » *Ethnologie française* 2009/1 (Vol. 39), p. 57-68.

Zylberman, Patrick, « Comme en 1918 ! La grippe « espagnole » et nous », *Med Sci*, 2006, Vol. 22, N° 8-9, pp. 767-770.

- **Bibliographie sur « la production d'ignorance »**

Chapellon Sébastien, « Mensonges dans la civilisation », *Nouvelle Revue de psychosociologie* 2010/1 (n° 9), p. 187-197.

Henry E. « 7. Rapports de force et espaces de circulation de discours. Les logiques des redéfinitions du problème de l'amiante » dans Claude Gilbert et Emmanuel Henry, *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Ibid.p155-174.

JOUZEL J.N., "Des toxiques invisibles : sociologie d'une affaire sanitaire oubliée », Editions de l'EHESS, Paris, 2013.

Kitcher Philip, « Penser la démocratisation de la gouvernance des sciences. Analyse critique de l'idéal de science bien ordonnée » Science, vérité et démocratie et formulation d'une proposition alternative. Philosophie. 2014.216p.

- **Bibliographie sur l'objet de recherche « crise sanitaire »**

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, coll. « DL », 2001, 358 p.

Chateauraynaud F., « Annoncer le pire à l'échelle mondiale ; la Pandémie de grippe aviaire entre gestion des risques et prophétie de malheur (1997-2007) document de recherche du GSPR-EHESS 2008, 21p

Forster.P, Charnoz.O , « La production de connaissances en temps de crise sanitaire », *revue d'anthropologie des connaissances*, N° 17 2013, p. 112-144.

Frau-Meigs D., « La panique médiatique entre déviance et problème social : vers une modélisation sociocognitive du risque », *Questions de communication*, n°17, 2010, pp. 223-252.

## **TABLE DES ANNEXES**

[Annexe 1 : Extrait rapport CEAV](#)

[Annexe 2 : Revue de presse](#)

[Annexe 3 : grille d'inspection DGAL](#)

[Annexe 4 : grille d'inspection du référent national](#)

[Annexe 5 : note d'instruction de la DGAL](#)

[Annexe 6 : Aide à la décision, tableau des recommandations](#)

82

78

82

82

## Annexe 1 : extrait rapport CEAV contexte réglementaire:

Dans la région Nouvelle Aquitaine, au cours des deux épisodes successifs d'influenza aviaire, des mesures spécifiques allant au-delà de la réglementation européenne ont été prises, en particulier des mesures de biosécurité renforcées que nous nous proposons de détailler.

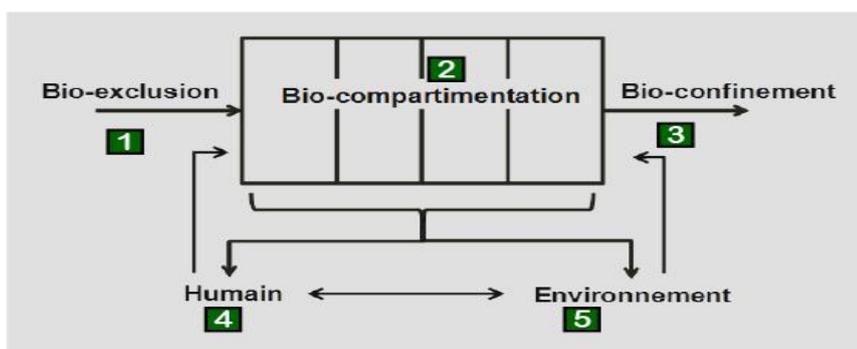
### 3.2 Les attendus de la réglementation en termes de biosécurité

#### 3.2.1 Définition de la biosécurité et importance d'une approche globale

Dans le glossaire de l'OIE, la sécurité biologique désigne « un ensemble de mesures de gestion et d'agencements physiques destinés à réduire le risque d'introduction, d'établissement et de propagation de maladies, d'infections ou d'infestations animales en direction, en provenance ou au sein d'une population animale ». Dans l'article 4 du règlement cadre européen santé animale 2016/429 du 9 mars 2016, cette définition est reprise, la biosécurité désigne aussi bien les mesures de biosécurité physique (mesures matérielles) que de biosécurité fonctionnelle (mesures de gestion), appliquées au niveau des exploitations mais aussi au niveau de tous les relais de diffusion des virus influenza (en particulier les véhicules et caisses de transport), en visant aussi bien les risques d'introduction que les risques de développement et de propagation. La portée juridique de ces mesures réglementaires listées à l'article 10 point 4 est limitée car comme cela est précisé dans l'article 1, « Il convient de conférer à la Commission des compétences d'exécution en vue de l'établissement des exigences minimales nécessaires pour l'application uniforme des mesures de biosécurité dans les États membres. » ce qui n'est encore établi à ce jour. Nous pouvons donc schématiser de la façon suivante (figure 15), en distinguant les mesures prises pour minimiser.

- le risque d'introduction d'agents pathogènes dans des unités de production individuelles (**bio-exclusion**)
- le risque de sa transmission à l'extérieur (**bio-confinement**) et de sa propagation ultérieure

Figure 15 : mesures de biosécurité



- 2 limiter la dissémination du pathogène dans l'unité/exploitation, par exemple en isolant les animaux excréteurs (bio-compartimentation)
- 3 limiter la dissémination de l'agent infectieux en dehors de l'unité/exploitation (transmission inter-troupeaux) (bio-confinement)
- 4 prévenir le risque de bio-contamination des humains
- 5 prévenir toute bio-contamination environnementale ainsi que la persistance de l'agent pathogène dans l'environnement.

La biosécurité selon le Dr Jean-Pierre Vaillancourt doit respecter quatre grands principes :

- Premier principe : la chaîne et la pression d'infection, le principe de toutes les mesures c'est de rompre la séquence d'événements décrites dans la figure n°16

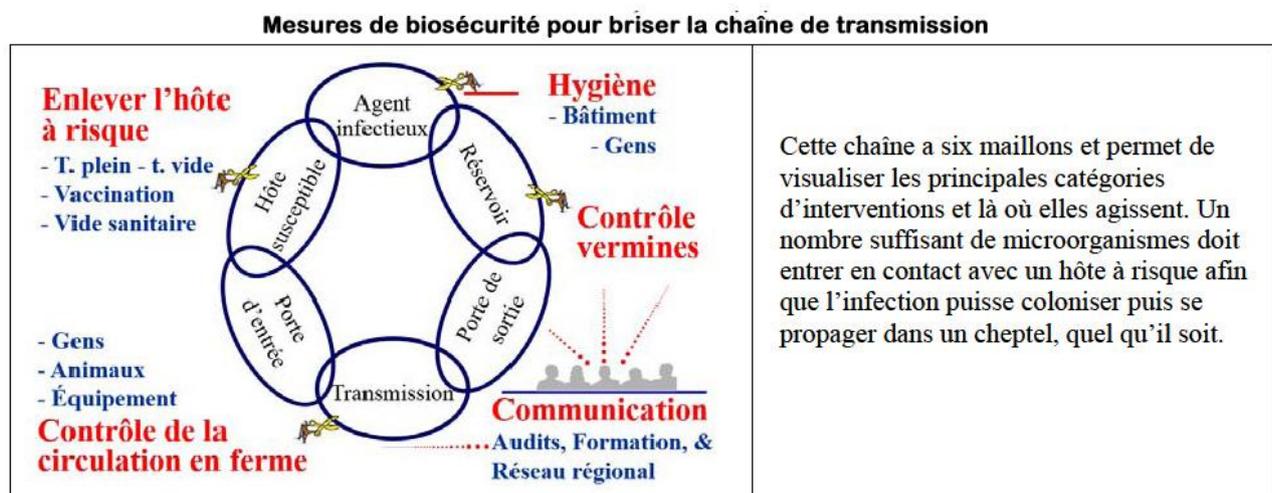


Figure 16 : représentation schématique de la chaîne d'infection

- Deuxième principe : protéger la zone saine de la zone contaminée, la zone d'élevage est considérée comme le lieu propre, ce qui est extérieur à ce lieu doit être considéré comme potentiellement contaminé.
- Troisième principe : la régionalité. Ce néologisme signifie que l'amplitude du risque de transmission de maladies contagieuses augmente avec la densité régionale des élevages. Il ne suffit pas d'établir des mesures de biosécurité au sein de chaque élevage, il faut considérer les activités régionales telles que les déplacements de personnes d'équipements, d'animaux, les liens épidémiologiques entre les élevages.
- Quatrième principe : l'observance. La proportion des intervenants qui applique les mesures de biosécurité est le principal déterminant de la valeur de ces mesures. Elle est conditionnée par le niveau de formation des intervenants (A qui cela sert ?) des capacités financières des intervenants (est-ce réalisable) et de facteurs sociaux-économiques (par exemple, les éleveurs des filières courtes qui refusent d'appliquer des mesures qui selon eux concernent les filières longues).

Dès le début 2016, le premier épisode d'influenza aviaire a mis à jour un déficit majeur de maîtrise des conditions de biosécurité dans de nombreux types d'élevages avicoles en particulier dans la filière Palmipèdes. Dans ce contexte de crise, l'Etat a ainsi utilisé très précocement sans attendre les retours d'expérience, l'instrument juridique pour établir des mesures contraignantes, examinons plus en détail ce nouveau dispositif réglementaire.

### **3.2.2 Arrête biosécurité du 8 Février 2016, une approche théorique ?**

L'arrêté ministériel impose l'élaboration et l'application d'un plan de biosécurité fondé sur une analyse de risque avec une obligation de résultat. Les objectifs de cet arrêté sont de :

- prévenir le risque d'introduction du virus influenza aviaire au sein de l'exploitation
- prévenir le risque de diffusion du virus
- prévenir le risque de propagation du virus

Cet arrêté a été élaboré, comme ceux qui suivront, en co-décision avec les représentants de la filière comme cela nous a été dit lors de nos différents entretiens que ce soit avec le CIFOG, le conseil du ministre du MAAF et le directeur de la DDPP des Landes. Il s'agit donc à la fois de remplir la mission régaliennne concernant la sécurisation sanitaire de la filière mais aussi de répondre aux attentes du CIFOG pour éviter les conséquences économiques de ces deux crises.

A cette fin les mesures principales sont :

1/ L'existence dans chaque exploitation d'un plan de biosécurité portant à minima sur le plan de circulation et gestion des flux, la traçabilité des mouvements des vecteurs mécaniques ( personnels, animaux, véhicules, intrants ) le plan de nettoyages désinfections et de vide sanitaire, traçabilité des bandes par unité de production et traçabilité des autocontrôles sur la mise en œuvre du plan de biosécurité, le plan de protection contre l'avifaune sauvage et les nuisibles, le plan de gestion des sous-produits animaux. L'arrêté n'impose pas de mode de validation du plan de biosécurité. Dans un contexte d'obligation de résultat, et de configurations très variables selon les types de production, le détenteur a la liberté de faire valider son plan comme il le souhaite, ce ne sont pas les DDPP qui sont en charge de la validation. Un certain nombre de référentiels (comme ITAVI et ses fiches biosécurité) permettent l'élaboration de ce plan.

2/Une aire de lavage dans la zone publique pour les véhicules sauf pour celui d'équarrissage qui doit avoir une aire réservée à cette fin, celle-ci devant permettre la récupération et le traitement des eaux usées. Il est de la responsabilité du détenteur de posséder de telles aires.

3/ Plus d'une dizaine de mesures concernent les unités de productions, les plus importantes sont la mise en place de SAS couloir et la traçabilité des bandes avec : la déclaration obligatoire de la mise en place « auprès des autorités compétentes » et le passage en bande unique avec vide sanitaire entre chaque bande.

4/ Des mesures de protection vis à vis de l'avifaune sauvage avec en particulier une alimentation des volailles dans des bâtiments protégés ou avec dispositifs extérieurs mais eux aussi protégés.

5/ une gestion des lisiers qui d'une part impose leur assainissement avant épandage mais également leur enfouissement.

Enfin, deux articles viennent préciser les suites (article 14) et les délais (article 15).

Cet arrêté nous amène plusieurs réflexions. Nous avons compté plus de 27 mesures différentes et cela risque de générer un effet de masse lors du contrôle de l'application de ces mesures, en particulier si la grille d'inspection reprend l'intégralité des éléments évoqués dans l'arrêté, générant ainsi un risque de non-conformité généralisée.

L'ensemble de la filière est concerné par cet arrêté ce qui pose la question de l'acceptabilité sociétale de ces mesures par les éleveurs qui en fonction de leur appartenance à la filière courte ou à la filière longue ne se sentiront pas nous l'avons vu concernés de la même façon par la réglementation. Les mesures en particulier de bio-confinement doivent elles être les mêmes que l'on soit en début de chaîne (reproducteur, couvoir) au milieu (élevage de PAG) ou en fin (atelier de gavage) ? Et ces mesures doivent-elles être les mêmes si toutes ces étapes sont réalisées sans transport (autarciques vrais) ? Cela conditionne l'application du quatrième principe, l'observance.

Sur le plan théorique, nous constatons que cette réglementation permet le respect des deux premiers principes, rompre la chaîne d'infection et mettre en place un zonage et des mesures de protection de ces zones. En revanche, il n'y aucune distinction dans la réglementation des mesures de biosécurité à appliquer en temps de crise de celles à appliquer en routine, par exemple la gestion des lisiers devrait-elle être la même quelles que soient les circonstances ?

L'hypothèse que nous avons émise sur le caractère trop théorique de ces mesures semble se vérifier, en particulier sur la mesure la plus mise en avant, celle de la bande unique qui peut en plus de son applicabilité délicate en filière courte, avoir des effets non souhaitables en filière longue. Selon un vétérinaire du SNGTV cela amène certains producteurs à augmenter les effectifs par bande et passer par exemple à des tailles de 20000 PAG et dans ce cas il y a deux conséquences : « cela augmente la concentration des animaux avec donc une augmentation du risque sanitaire et comme chercher des ateliers de gavage pour recevoir tous les PAG à proximité de l'unité de production est impossible, les distances de transport augmentent et avec elles le risque de diffusion ».

Un autre exemple des aspects théoriques de l'arrêté : devant l'impossibilité de refaire des abris de parcours parfois neufs mais non protégés de la faune sauvage, les éleveurs se mettent à utiliser des filets qui selon l'avis de l'ANSES « rend plus complexe la décontamination des parcours ».

De plus, cet arrêté ne cessera d'être remanié et le dernier remaniement se fera juste avant le départ du ministre de l'agriculture Mr Le Foll qui le 5 mai 2017 a signé un nouvel arrêté pour fixer un seuil de confinement de 3200 animaux, au-delà d'être comme nous l'avons vu très mal reçu par le CIFOG, la conséquence indirecte aurait été, selon la DGAL, la déduction erronée effectuée par les petits éleveurs : en dessous de 3200 palmipèdes les mesures de biosécurité ne s'appliqueraient pas. Nous avons appris lors de notre réunion du CIFOG le 13 Juin, que le lendemain une nouvelle réunion avec la DGAL avait lieu pour durcir encore les mesures de biosécurité de 2016 dont l'observance n'a pas encore été contrôlée puisque les inspections de biosécurité n'ont pas encore débuté. Ne faudrait-il pas attendre un premier état des lieux de l'applicabilité des mesures avant de produire un nouvel arrêté ?

Il y a donc une espèce d'effervescence réglementaire qui génère des empilements de mesures et des articles qui semblent avoir été rédigés dans la précipitation avec des mots inappropriés qui permettent de nombreuses interprétations et offrant aux acteurs la possibilité de trouver des arrangements avec la norme : ainsi, la juxtaposition dans le même article 15 du mot « délai » avec celui de « dérogation » conduit les éleveurs à considérer qu'ils ont 2 ans pour appliquer les mesures.

Parfois c'est un flou dans les termes utilisés qui va avoir des conséquences dans la création des outils de gestion et de système d'alerte et qui peuvent permettre une approche régionale de la biosécurité comme nous le verrons dans la dernière partie. En effet, dans l'article 8, l'arrêté prévoit une déclaration obligatoire auprès des « autorités compétentes », comme la base de données n'a pas été désignée dans cet arrêté, cela empêche aujourd'hui le CIFOG qui gère la base de données

avicole (celle des palmipèdes) d'être certain que les indépendants déclarent leur mise en place est donc de garantir l'exhaustivité de leur base.

C'est dans ce contexte réglementaire, économique et épidémiologique que nous avons décrit dans cette première partie que vont se mettre en place les mesures de biosécurité. La question qui nous semble essentielle et qui n'est pas abordée dans cet arrêté du fait de l'absence de priorité dans les mesures est celle du respect du troisième principe : la régionalité. En effet, lors de notre analyse de risque nous avons conclu sur les bases des rapports de l'ANSES que les personnes, les véhicules, les équipements, bref tout ce qui est en mouvement et qui relie les élevages entre eux sont les principaux vecteurs, que les acteurs de la filière sont en quelque sorte leurs propres ennemis, ne doit-on pas en tirer des conséquences en priorisant les mesures sur ces aspects plus que sur l'élevage en bande unique ou la protection vis à vis de la faune sauvage ?

Pour le Dr Jean-Pierre Vaillancourt, directeur du Groupe de recherche en épidémiologie des zoonoses et de la santé publique de l'Université de Montréal, dans les études de recherche visant à tester à quel point les programmes de biosécurité sont respectés sur le terrain, on constate que, sans vérification et rétroaction, les travailleurs suivent moins de la moitié des règles. La clé dans les règles de biosécurité c'est l'observance, les mesures sont respectées à peu près au même rythme que les patients se conforment aux prescriptions. Ainsi, une biosécurité efficace nécessite vérification. Comment vont s'organiser les inspections de biosécurité qui doivent permettre celle-ci, la grille d'inspection qui va être diffusée après la publication de cet arrêté va-t-elle permettre de corriger le caractère théorique de ces mesures et de distinguer l'essentiel de l'accessoire ?

## **Annexe 2 : Revue de presse chronologique et passages choisis:**

### **Les informations Agricoles, Vendredi 16 décembre 2016 - HEBDO - 67e Année - N° 2919**

Editorial du président du Modéf qui insiste sur la nécessaire responsabilisation des groupements : les éleveurs, qui ont été systématiquement stigmatisés lors de la première crise de 2016, en ont assez d'endosser cette responsabilité. Et ce, d'autant plus que, dans ce cas particulier, la coopérative Vivadour ne semble pas exempte de tout reproche...D'ailleurs, le président du conseil départemental du Gers, Philippe MARTIN, ainsi que le président de la chambre d'agriculture du Lot et Garonne, Serge BOUSQUET-CASSAGNE, se réservent le droit de déposer plainte contre Vivadour et les services de l'État, estimant que c'est en toute connaissance de cause que les canards prêts à gaver du Tarn ont été expédiés vers des salles de gavage...Déjà, lors de la dernière épizootie, le Modéf avait demandé aux autorités sanitaires de responsabiliser les principaux « donneurs d'ordre » de la filière longue qui représentent 70 % du volume total produit. Les producteurs subissent des contrats de production aux conditions de plus en plus contraignantes avec, bien souvent, une multitude de primes qui asservissent les éleveurs. Non seulement, depuis quelques années, les marges nettes diminuent mais, en plus, les mesures de biosécurité et la grippe aviaire sont pour les opérateurs des moyens supplémentaires de mettre une pression permanente sur des producteurs terrorisés...Responsabiliser le maillon des groupements de producteurs tel Vivadour est en soi une première qui rééquilibre un peu les choses. Des producteurs du Gers réfléchissent à la création d'un collectif pour se défendre et agir afin que toute la lumière soit faite sur les responsabilités des uns et des autres .L'interprofession du CIFOG, qui prodigue très régulièrement des messages invitant les producteurs à faire des efforts, devra aussi -me semble t-il- s'adresser au secteur de l'aval car les éleveurs et les gaveurs ne doivent pas être considérés comme de simples pourvoyeurs de matière première, corvéables et servant de fusibles à chaque crise qu'elle soit sanitaire ou économique...

### **Confédération paysanne.fr, communiqué de presse du 10/10/2016, « influenza aviaire, un plan d'industrialisation de la filière »**

Jusqu'à la fin de la période festive 2015, les mesures sanitaires prises sont restées assez classiques. Elles suivaient la réglementation sanitaire européenne et internationale : mesures de surveillance, de biosécurité et de gestion des foyers avec des zones de 3km (zone de protection) et 10km (zone de surveillance) autours.(...)Un plan d'assainissement du territoire a été présenté de manière tout à fait imprévue en début d'année 2016, (...)Le but était également de protéger les exportations de volailles (en séparant la France en zone indemne et zone réglementée) et probablement d'écouler les stocks des industriels du canard gras

**<http://www.modéf40.fr/Actions-et-positions/Nos-communiqués/Les-petits-elevages-ne-disparaîtront-pas>**

**Les petits élevages ne disparaîtront pas !**

"Les petits élevages de canards ne disparaîtront pas !" se félicitent dans un communiqué de presse commun le Modef et la Confédération paysanne ce 10 mai. La décision du seuil de 3200 palmipèdes redonne des perspectives aux producteurs. Toutefois, la reconnaissance de la diversité des systèmes de production devra continuer à prévaloir dans les prochaines discussions sur les règles d'élevage et les mesures de biosécurité.

Le ministère de l'agriculture a publié vendredi soir un arrêté précisant les modalités de lutte contre l'influenza aviaire. Comme le proposaient la Confédération Paysanne et le MODEF, les élevages de moins de 3 200 canards, ne subiront ni l'obligation d'alimentation à l'intérieur ni celle de claustration totale en période hivernale. Pour beaucoup d'éleveurs fermiers, investir dans des bâtiments pour enfermer leurs animaux signifierait l'abandon du plein air, ou même la cessation d'activité. Respectant son engagement lors de la signature du PACTE, le ministre a ainsi confirmé une approche différenciée des élevages en fonction du risque qu'ils représentent. Nous saluons cette décision qui va dans le sens de la protection des productions de qualité.

Cette décision représente un premier pas vers une véritable reconnaissance de la diversité des schémas de production qui existent sur le terrain. Elle doit se prolonger tout au long des discussions autour de l'accord interprofessionnel élaboré par le CIFOG : Les élevages traditionnels et ceux en circuits-courts ne doivent pas être soumis aux mêmes règles d'élevage et de biosécurité que la production industrielle.

Enfin, les pouvoirs publics doivent de toute urgence agir dans le but de réduire les transports d'animaux vivants et de diminuer la densité d'animaux sur certains territoires afin de se prémunir efficacement contre une nouvelle épidémie.

## **Confédération paysanne.fr, communiqué de presse du 05/01/2017, «grippe aviaire, abattage massif pour cause de dérive massive »**

« Ce sont donc près d'un million de palmipèdes qui vont être abattus pour stopper la propagation du virus H5N8. Si la Confédération paysanne peut considérer comme une victoire que les élevages autarciques (animaux élevés et abattus sur le même site) soient épargnés par cette mesure, ce sont tout de même des centaines d'éleveurs qui vont être victimes, économiquement et psychologiquement, d'une filière dont la recherche de profits n'a plus aucune limite. Il faut certes stopper le virus avant qu'il ne fasse plus de dégâts, mais cela ne servira à rien sans remise en cause de ce qui a permis sa propagation puisqu'on sait maintenant que la faune sauvage n'est pas en cause. Il faut arrêter de détourner le regard de cette filière ultra-segmentée où se multiplient les énormes structures qui usent et abusent des transports sur des centaines, voire des milliers de kilomètres ! C'est l'industrialisation de la production qui provoque et amplifie les crises sanitaires ! »

## **Le Sud Ouest.fr, le 13/04/2017 Grippe aviaire : un "pacte" pour réformer les méthodes d'élevage et de transport**

"Il s'agit de la mise en place d'une stratégie de biosécurité pour faire face au risque de l'influenza aviaire et aux risques sanitaires en général", a déclaré Stéphane Le Foll. Ce "Pacte" comprend

notamment des **changements radicaux dans la manière de transporter les volailles**, de nombreux contrôles sanitaires à plusieurs étapes de l'élevage, et des confinements en intérieur pendant les périodes de passages d'oiseaux sauvages. Il nécessite aussi des investissements lourds.

Il va être présenté à la Commission européenne qui a fourni des aides d'urgence conséquentes pour aider les éleveurs du sud-ouest, et communiqué aux pays européens dont les élevages en plein air ont aussi souffert. L'épidémie du virus H5N8 cette année a provoqué [l'abattage de plus de 4 millions de volailles en France](#), des pertes évaluées à 250 millions d'euros et un arrêt total des élevages du sud-ouest, bastion du foie gras en France. »

## **Confédération paysanne.fr. Lettre ouverte - Influenza aviaire : nous n'accepterons pas l'industrialisation de nos métiers !**

22.06.2017 Lettre ouverte au ministre de l'agriculture concernant la crise liée à l'influenza aviaire qui touche les paysans du Sud-Ouest

« Monsieur le Ministre,

Les paysans du Sud-Ouest subissent la deuxième crise liée à l'influenza aviaire. Leur situation est intenable, les perspectives pour l'avenir sont sombres. A l'attente des indemnités s'ajoute l'incompréhension des politiques sanitaires mises en place. (...)

Contrairement à ce qui est affirmé par l'industrie agroalimentaire et les filières exportatrices, les causes de l'ampleur de cette crise ne sont ni dans l'élevage de plein air ni du côté de la faune sauvage. Si quelques foyers sont dus à une contamination par la faune sauvage, l'immense majorité des cas provient d'une contamination lors du transport d'animaux vivants ou à cause de l'extrême densité de palmipèdes sur certains territoires. La propagation de l'influenza aviaire est bien due à l'intensification et à la segmentation de la production de foie gras. Le PACTE signé allait bien dans ce sens, et reconnaissait le risque différencié des exploitations selon leur modèle de production.

C'est pourquoi, nous sommes étonnés des propositions qui sont faites et des options qui sont prises récemment :

· Les modifications proposées concernant le renforcement des mesures de biosécurité pour le maillon de la production vont dans le sens de l'industrialisation des fermes et du métier d'éleveurs de volailles, au lieu d'aller dans le sens de la sécurisation des pratiques paysannes. Nous constatons en effet encore plus d'obligation de moyens (obligation d'avoir en zone publique : une aire de stationnement, une aire bétonnée ou stabilisée pour l'équarrissage, obligation de couvrir d'un toit les dispositifs d'alimentation qui ne sont pas dans un bâtiment, pas de matériel partagé entre deux UP de PAG en élevage, interdiction du chien) sans considérer le type d'exploitation et le mode d'élevage, et donc le risque différencié. (...)

Aussi, nous nous inquiétons du futur accord interprofessionnel que prépare le CIFOG et que vous choisirez d'étendre ou non. Dans cet accord, un audit de tous les élevages de palmipèdes serait organisé. La grille de contrôle va bien au-delà de la réglementation : ces contrôles signeront la fin des élevages traditionnels, autarciques, en circuit court. Nous n'accepterons pas d'être contrôlés par cette interprofession qui ne représente pas les élevages indépendants mais bien les intérêts des grands groupes exportateurs. »

## **Annexe 3 : GRILLE DE CONTRÔLE DES MESURES DE BIOSÉCURITÉ (AM 08/02/2016)**

Nom ou Raison sociale de l'exploitation					
Numéro SIRET de l'exploitation					
Adresse					
Date de l'inspection					
Nom Prénom de l'inspecteur de la DDecPP ayant effectué l'inspection					
VOLET 1 : CONTRÔLE DOCUMENTAIRE					
Documentation du plan de biosécurité	Commentaires	A : Conforme	B : Non-conformité mineure	C : Non-conformité moyenne	D : Non-conformité majeure
Existence d'un plan de biosécurité : CONFORME <input type="checkbox"/> NON CONFORME <input type="checkbox"/>  Adaptation du plan de biosécurité à l'exploitation CONFORME <input type="checkbox"/> NON CONFORME <input type="checkbox"/>					

Éléments constitutifs du plan de biosécurité					
Éléments de biosécurité du registre d'élevage					
Autres enregistrements (hors registre d'élevage)					
Certificat de formation en biosécurité du détenteur CONFORME <input type="checkbox"/> NON CONFORME <input type="checkbox"/> du personnel permanent CONFORME <input type="checkbox"/> NON CONFORME <input type="checkbox"/>					
VOLET 2 : CONTRÔLE SUR LE TERRAIN (visite de l'exploitation)					
Espèces détenues sur le site d'exploitation :	Canards <input type="checkbox"/> Oies <input type="checkbox"/> Gallinacées <input type="checkbox"/> Autres <input type="checkbox"/> Préciser				
Type(s) d'atelier(s)	Démarrage <input type="checkbox"/> PAG <input type="checkbox"/> Gavage <input type="checkbox"/> Élevage Canards maigres <input type="checkbox"/> Gibiers à plumes <input type="checkbox"/> Volaille de chair <input type="checkbox"/> Poules pondeuses <input type="checkbox"/> Autre (futurs reproducteurs, reproducteurs, couvoir, ...), indiquer le(s) type(s) d'atelier :				
Numéros des INUAV inspectés					

Généralités sur le zonage et les flux d'activités	Commentaires	A : Conforme	B : Non-conformité mineure	C : Non conformité moyenne	D : Non conformité majeure
<b>Définition et délimitation des zones du site d'exploitation</b> Est-ce que les zones sont bien définies dans le plan de biosécurité ? Est-ce que les zones sont bien délimitées (chaînettes, clôtures, haies,...) et signalées par des panneaux ?					
<b>Plan de circulation</b> Existe-t-il un plan de circulation ? Est-il bien signalé ?					
<b>Gestion des flux (animaux, intrants, matériel, produits, sous-produits)</b> Est-ce que la gestion des flux permet d'éviter leur croisement, surtout entre flux entrants et sortants ?					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Dans l'espace</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Dans le temps</li> </ul>					
<b>Aire stabilisée pour N/D des véhicules entre Zone Publique et Zone Professionnelle</b> , pour effectuer un N/D facile des roues et bas de caisses de tout véhicule entrant en Zone Professionnelle.					
<b>Aire de stationnement pour les visiteurs (en Zone Publique)</b> , pour éviter l'entrée des véhicules dans la zone professionnelle					
<b>Aire stabilisée pour le bac d'équarrissage en limite du site d'exploitation</b> , permettant à l'équarrisseur de collecter les cadavres sans rentrer en zone professionnelle.					

Unités de Production (UP)	Commentaires	A : Conforme	B : Non-conformité mineure	C : Non conformité moyenne	D : Non conformité majeure
<b>Définition et délimitation</b> Est-ce que dans le plan de l'exploitation les différentes UP sont bien identifiées et définies ? Est-ce que chaque UP est physiquement délimitée ?					
<b>Conduite en Bande Unique par unité de production</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Introduction des lots dans la même période</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de mélange de palmipèdes avec d'autres espèces de volailles</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Stade physiologique homogène</li> </ul>					
<b>Surveillance quotidienne des bâtiments, des parcours et des animaux</b>					
<b>Sas et mode d'emploi</b>					
Disposition et équipement (séparation entre zone sale et zone propre, facilement nettoyable et désinfectable, lavabo,...)					
Utilisation (présence de tenues de rechange dédiées ou à usage unique, présence de savon et d'eau courante pour se laver les mains,...)					

<b>Conception et entretien des bâtiments et matériels</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilité de nettoyage et désinfection des bâtiments</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Accessibilité des circuits d'aération, d'abreuvement, d'alimentation et d'évacuation des lisiers, fumiers et fientes</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Entretien des abords des bâtiments</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Soubassements lisses et pente sur le sol en absence de pratiques de paillage</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Matériel dédié par unité de production ou nettoyage et désinfection après utilisation</li> </ul>					
<b>Conception et entretien des parcours</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Parcours bien entretenus et sans stockage de matériel</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Abris nettoyables et désinfectables</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Clôtures bien entretenues, évitant tout contact entre volailles d'unités de production différentes</li> </ul>					
<b>Protection vis-à-vis des autres animaux domestiques, des nuisibles et de l'avifaune sauvage</b>					

<ul style="list-style-type: none"> <li>Absence d'animaux domestiques en zone d'élevage hors chiens de travail</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aliment et eau de boisson protégés des oiseaux sauvages</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Autres mesures de protection (confinement, effarouchement,...)</li> </ul>					
<b>Lutte contre les nuisibles</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Présence d'un protocole de lutte</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Enregistrements des interventions</li> </ul>					
<b>Nettoyage et Désinfection</b>	<b>Commentaires</b>	<b>A : Conforme</b>	<b>B : Non-conformité mineure</b>	<b>C : Non-conformité moyenne</b>	<b>D : Non-conformité majeure</b>
Protocole de N/D, incluant les autocontrôles					
Enregistrements des N/D effectués et des résultats des autocontrôles, suites données aux résultats défavorables					
Protocole de vide sanitaire					

Gestion des intrants	Commentaires	A : Conforme	B : Non-conformité mineure	C : Non-conformité moyenne	D : Non-conformité majeure
Stockage des aliments					
Stockage de la litière					
Gestion des sous-produits	Commentaires	A : Conforme	B : Non-conformité mineure	C : Non-conformité moyenne	D : Non-conformité majeure
Gestion des lisiers, fumiers et fientes					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conditions de stockage</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modalités d'assainissement</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destination</li> </ul>					
Gestion des cadavres					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Collecte quotidienne des cadavres</li> </ul>					

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conditions de conservation des cadavres</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion du bac d'équarrissage</li> </ul>					
Gestion des sous-produits animaux autres que les cadavres et les lisiers					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élimination vers des installations agréées</li> </ul>					

# Annexe 4 : grille référent national volaille

Proposition de grille d'inspection "Biosécurité" AM 08/02/16 - élevages de volailles "commerciaux"

## **A Protection de l'exploitation**

### **A01 Protection sanitaire vis à vis de la faune sauvage et des animaux domestiques**

- A0101 Protection contre l'introduction de nuisibles dans les locaux de l'établissement
- A0102 Plein air : parcours clôturé, en bon état, sans stockage de matériel.
- A0103 Absence de pénétration d'animaux domestiques sur la zone d'élevage

### **A02 Protection générale vis à vis des personnes & véhicules**

- A0201 Implantation de la zone de stationnement
- A0202 Matérialisation de la zone d'élevage sur le site d'exploitation
- A0203 Nettoyage et désinfection des véhicules entrants sur le site d'exploitation

### **A03 Abords des bâtiments**

- A0301 Propres et dégagés de tout matériel

### **A04 Protection rapprochée par les sas**

- A0401 Présence d'un sas clos par unité de production
- A0402 Tenues de travail dédiées ou à usage unique
- A0403 Matériel pour lavage des mains

### **A05 Séparation physique et fonctionnelle entre Unités de Production**

- A0501 Parcours: clôture évitant tout contact entre volailles d'unités de production différentes
- A0502 Matériel dédié à chaque unité de production ou nettoyage et désinfection entre chaque changement d'unité de production

## **B Aménagement de l'exploitation**

### **B01 Locaux et abris**

- B0101 Surfaces nettoyables et désinfectables
- B0102 Soubassements lisses et pente sur le sol en absence de pratiques de paillage
- B0103 Parcours : Abris nettoyables et désinfectables

### **B02 Matériel**

- B0201 Matériel en bon état, démontable, facilement nettoyable et désinfectable
- B0202 Alimentation et abreuvement protégés de la faune sauvage

### **B03 Aménagements pour la gestion des cadavres**

- B0301 Zone bétonnée ou stabilisée en limite du site d'exploitation pour l'enlèvement des cadavres
- B0302 Equipement adapté pour la conservation des cadavres
- B0303 Bac d'équarrissage fermé

## **C Personnel de l'exploitation**

### **C01 Personnel permanent**

- C0101 Formation sur les mesures de biosécurité
- C0102 Connaissance le cas échéant du GBPH

### **C02 Personnel occasionnel**

- C0201 Formation (interne) sur les mesures de biosécurité

## **D Conduite de l'exploitation**

### **D01 Conduite de la production**

- D0101 Déclaration de mise en place des troupeaux
- D0102 Conduite en bande unique par unité de production
- D0103 Surveillance quotidienne des volailles

### **D02 Entretien des locaux**

- D0201 Propreté des locaux et du matériel
- D0202 Nettoyage et désinfection et vide sanitaire après chaque bande
- D0203 Utilisation et récupération d'eaux de surface assainies pour le lavage
- D0204 Entretien des différents circuits (dont alimentaire)

### **D03 Gestion des cadavres, sous-produits et effluents d'élevage**

- D0301 Collecte quotidienne des cadavres et transfert dans le bac d'équarrissage au plus tôt la veille de l'enlèvement
- D0302 Fientes, fumiers ou lisiers assainis : méthodes et délais d'assainissement
- D0303 Fientes, fumiers ou lisiers non assainis : méthodes et délais d'épandage
- D0304 Stockage des fientes, fumiers ou lisiers sans risque vis à vis des UP et sites voisins
- D0305 Sous-Produits éliminés ou valorisés dans une installation agréée

### **D04 Gestion des litières et aliments**

- D0401 Stockage des litières à l'abri de contaminations
- D0402 Précautions vis à vis du stockage des aliments

## **E Plan pour la maîtrise sanitaire de l'exploitation**

- E01 Plan de nettoyage désinfection et de vide sanitaire
- E02 Plan de lutte contre les nuisibles
- E03 Plan de circulation
- E04 Plan de gestion de flux entrants et sortants
- E05 Registre du personnel, des visiteurs et des interventions
- E06 Plan de traçabilité des épandages et des gestion des sous-produits animaux
- E07 Plan de protection contre l'avifaune
- E08 Plan de formation
- E09 Autocontrôles

## **Annexe 5 : extraits de la note d'instruction concernant les mesures prioritaires de biosécurité**

Les items de l'inspection considérés comme « prioritaires » sont, en grande partie, directement liés au risque d'introduction de virus influenza au sein d'une exploitation.

Lors de vos inspections, vous attacherez une importance particulière au contrôle de ces items afin de vérifier que les exploitants ont pris les mesures essentielles pour protéger leurs troupeaux et d'éviter ainsi l'ampleur des crises précédentes.

L'ensemble des items de la grille doit néanmoins faire l'objet d'un contrôle exhaustif.

Il est rappelé que chaque item de la grille est évalué sur l'ensemble de l'exploitation. Pour exemple, l'évaluation de la conception et de l'équipement des sas en cas d'UP multiples est portée sur l'ensemble des sas.

Les non conformités présentées ci-après sur chacun des items considérés comme « prioritaires », devront être considérées comme majeures.

### **I) Items directement liés au risque d'introduction :**

#### **• Définition et délimitation des zones du site d'exploitation :**

Les différentes zones prévues par l'arrêté du 08 février 2016 (ZP, ZPRO et ZE) doivent être définies et cohérente par rapport au contexte de l'exploitation. L'objectif est de limiter au strict nécessaire l'entrée sur le site d'exploitation des véhicules non indispensables au fonctionnement et l'entrée de personnes en zone d'élevage. La ZPRO doit être suffisamment étendue afin de protéger les zones d'élevage.

Anomalies devant être considérées comme majeures :

- absence de délimitation physique en entrée de ZPRO (chaîne, barrière, marquage au sol...).
- absence de délimitation physique de la zone d'élevage (murs, parois, palissades, clôture, grillage...) excepté pour les élevages de volailles sous cahier des charges « élevées en liberté » (exemple : volailles de Bresse)
- absence de définition précise des zonages sur le plan de biosécurité
- définition incohérente des zonages ou ZPRO trop restreinte selon le contexte géographique de l'exploitation

*Nb : Dans certains cas (élevage mixte laitier-volailles ou maison d'habitation centrale au site d'exploitation...), des mesures adaptées pourront être acceptées.*

#### **• Conduite en Bande Unique par unité de production**

La mise en œuvre du principe de la bande unique a pour objectif de stopper au sein d'une même unité de production des mises en place successives de volailles d'âge, de stade physiologique différents et en conséquence de statuts sanitaires différents pour réduire le risque d'introduction.

- Introduction des lots dans la même période et stade physiologique homogène

Anomalies devant être considérées comme majeures :

- mélange au sein d'une même unité de volailles de stade physiologique différent ou de volailles dont la période de entre la 1<sup>ère</sup> et la dernière date de mise en place est supérieure à 15 jours

*Nb : Les élevages de volailles de chair plein air en circuit court en système autarcique ne sont concernés que par le stade physiologique au sein d'une même UP. Les élevages adhérent à la charte sanitaire en Gallus Gallus et les élevages reproducteurs d'indes restent soumis aux dispositions spécifiques concernant les mises en place fixées par les arrêtés « lutte » et « financier » relatifs à la lutte contre les salmonelles .*

- Absence de mélange de palmipèdes avec d'autres espèces de volailles

Compte tenu du risque particulier présenté par l'espèce palmipèdes et des potentielles recombinaisons virales lors de passage d'une espèce à l'autre, le non respect de cette disposition constitue une anomalie majeure.

- **Gestion des flux (animaux, intrants, matériel, produits, sous-produits)**

Les différents véhicules intervenants dans les élevages doivent respecter les dispositions de zonages et les interdictions d'accès fixées par le plan de biosécurité.

Anomalies devant être considérées comme majeures :

- absence de plan de circulation des flux
- entrée du véhicule d'équarrissage sur le site d'exploitation
- présence de véhicules non indispensables au fonctionnement sur le site de l'exploitation (visiteurs, techniciens, contrôleurs...). Dans certaines configurations, les véhicules personnels de l'exploitant peuvent faire l'objet de mesures adaptées.
- présence de véhicules extérieurs à l'exploitation sur la zone d'élevage (transport de canetons, d'aliment...)

- **Sas et utilisation**

La règle générale prévoit que chaque unité de production soit protégée d'un sas sanitaire conforme et utilisé. Dans certaines exploitations de type circuit court avec UP multiples et/ou bâtiments ou cabanes mobiles multiples, la mise en place d'un sas sanitaire par UP peut s'avérer inenvisageable. Dans ces cas, un seul sas à l'entrée de la zone d'élevage est toléré.

- Conception et équipement

Un sas sanitaire est considéré conforme s'il est clos et si l'espace prévu est réservé à son usage unique. Il est situé en limite de la zone d'élevage (à l'entrée en UP). L'entrée et la sortie sont différenciées ainsi qu'à minima deux zones délimitées (banc, caillebotis), l'une « sale » à l'entrée et l'autre « propre » en sortie. Il est équipé de dispositif permettant un lavage des mains avant de revêtir une tenue et des chaussures d'élevage stockées en zone propre.

Anomalies devant être considérées comme majeures :

- absence de sas
- sas non fonctionnel (zones sale et propre non délimitées)
- sas non équipé (tenues, chaussures, dispositif de lavage des mains)

- Utilisation et procédures

Toutes les personnes qui interviennent en zone d'élevage doivent impérativement utiliser le sas. Les intervenants doivent être informés des modalités d'utilisation du sas et les respecter.

Anomalies devant être considérées comme majeures :

- non respect des conditions d'utilisation du sas
- sas encombré et/ou sale

- Procédures de biosécurité mises en œuvre pour les équipes d'intervention (ramassage, vaccination...)

L'intervention d'équipe de ramassage ou de vaccination nécessite, du fait du risque particulier présenté (personnes en contact fréquent avec multiples troupeaux d'autres exploitations), nécessite des procédures spécifiques de biosécurité à respecter (utilisation du sas, conditions de sortie de l'UP lors de pauses, tenues propres et en nombre adapté, désinfection des matériels utilisés à l'entrée et en sortie...)

Anomalies devant être considérées comme majeures :

- absence de procédure en cas d'intervention de telles équipes
- constat de non respect des règles de biosécurité établies

- **Protection vis-à-vis des autres animaux domestiques, des nuisibles et de l'avifaune sauvage**

L'attrait de la faune sauvage ou de nuisibles par l'alimentation et l'eau mise à disposition des volailles constitue un facteur de risque d'introduction qui doit impérativement être pris en compte dans le plan de biosécurité.

- Efficacité des mesures de protection des dispositifs d'alimentation et d'abreuvement (en palmipèdes, dispositifs extérieurs d'alimentation couverts d'un toit)

Quel que soit les dispositifs installés sur les parcours, ceux ne doivent pas faciliter un accès permanent à l'alimentation et l'eau distribués ainsi qu'aux éventuels dépôts tombés sur le sol et susceptibles d'aboutir à une colonisation des parcours par de la faune sauvage.

Anomalies devant être considérées comme majeures :

- absence de protection vis-à-vis de la faune sauvage
- insuffisance de protection et constat de présence de faune sauvage à proximité des dispositifs
- présence de résidus d'alimentation sur le sol sans procédure ou dispositif de récupération (par exemples : dispositif d'alimentation installée sur caillebotis ou sur surface nettoyable)

- Protection des bâtiments (grillages, accès clos, étanchéité...)

Les systèmes en claustration peuvent également en cas de protection insuffisante laisser pénétrer de l'avifaune et des nuisibles. Les bâtiments doivent donc faire l'objet d'un contrôle de leur étanchéité (grillages sur lanterneaux, portes closes, parois hermétiques)

Anomalies devant être considérées comme majeures :

- absence de protection vis-à-vis de la faune sauvage
- constat de présence d'avifaune dans le bâtiment

- Alimentation à l'intérieur des bâtiments entre le 15 novembre et le 15 janvier dans les exploitations  $\geq 3200$  PAG

Cette disposition réglementaire a pour objectif d'éviter la contamination des PAG par de l'avifaune pendant la période hivernale la plus à risque. Le non respect de cette disposition constitue une anomalie majeure.

- **Gestion des intrants**

- Protection des stockages d'alimentation et de litière

A l'instar de la protection des dispositifs d'alimentation et d'abreuvement en extérieur, les stockages d'aliment et de litière doivent être rendus inaccessibles aux oiseaux sauvages. Ces derniers devant être également à l'abri de l'humidité.

Anomalies devant être considérées comme majeures :

- absence de protection efficace
- litière présentant des traces d'humidité (moisissures) ou de fientes d'oiseaux sauvages

## **II) Items liés aux risques de diffusion ou de persistance au sein de l'exploitation :**

- **Nettoyage et Désinfection**

- Evaluation des pratiques de nettoyage et désinfection

Le plan de biosécurité prévoit un plan de nettoyage désinfection et des vides sanitaires par unité de production. Il convient cependant de s'assurer lors de contrôle que les pratiques mises en œuvre au niveau du nettoyage et de la désinfection sont réalisées de manière cohérente par un intervenant ayant une connaissance des principes de base permettant ainsi une réelle efficacité de ces opérations.

Des opérations de nettoyage et désinfection efficaces sont l'unique moyen de d'éliminer une contamination virale précédente faiblement pathogène et d'éviter une éventuelle recombinaison virale après mise en place d'un nouveau troupeau.

Anomalies devant être considérées comme majeures :

- Méconnaissance par l'exploitant des principes de bases de nettoyage et désinfection au sein de l'exploitation (cet item doit s'évaluer par questionnaire).
- Constat visuel (ou bactériologique) d'inefficacité des opérations de nettoyage et désinfection lors d'un contrôle en vide sanitaire

### **III) Suites à donner en cas de constat(s) d'anomalie(s) majeure(s)**

Au regard des items précédents, considérés comme « prioritaires et relatifs aux risques d'introduction de virus, une évaluation globale d'un item qui serait noté en D entraîne de facto une évaluation de l'exploitation en D également.

Dans ce cas, l'exploitant fait l'objet de mise en demeure et de mesures administratives prévues par l'article 14 et conformes aux dispositions de la note de service DGAL/SDPRAT/2015-103.

## ANNEXE 6 : aide à la décision, recommandations

Diagnostics	Finalités	Recommandations
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rédaction dans l'urgence des mesures de biosécurité (arrêté du 8 février 2016)</li> <li>• Pas d'utilisation des REX.</li> <li>• Des oppositions entre le national et le local, entre la DGAL et SRAL.</li>   <li>• Gouvernance sanitaire non aboutie</li>   <li>• Manque d'investissement technique de certains OVS régionaux dans les filières autres que ruminant.</li>   <li>• CNOPSAV trop généraliste sans comité d'expert pour la filière avicole</li>   <li>• Les vétérinaires sanitaires ou leur représentant et les services déconcentrés (SRAL) ne sont pas présent lors des comités de pilotage sanitaire. Affaiblissement du trépied sanitaire</li>   <li>• Baisse d'effectif et usage généralisé des contractuels même pour des missions sensibles (inspection biosécurité)</li>   <li>• Manque de responsabilisation des opérateurs en santé animale qui voit le sanitaire comme une contrainte extérieure au lieu de l'intégrer dans leur métier en routine.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anticipation</li> <li>• Définir les missions du SRAL en temps de paix et en temps de crise</li> <li>• Coopération entre les acteurs par une gestion de proximité</li>   <li>• Avoir un interlocuteur indépendant représentant les éleveurs sur les sujets sanitaires et pas seulement pour la filière ruminant.</li>   <li>• Ouvrir davantage le jeu politique</li>   <li>• Remettre le vétérinaire au cœur des dispositifs sanitaires, c'est l'interface idéale entre éleveurs et administrations.</li>   <li>• Rompre avec le mythe de l'Etat protecteur</li>   <li>• Éduquer les éleveurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1/Poursuivre le travail de décentralisation, étendre le pouvoir de police sanitaire aux régions en cas de crise sanitaire régionale.</li> <li>• 2/Utiliser le bénéfice de la mémoire collective des crises, être dans une logique de préparation de la prochaine crise</li> <li>• 3/Accepter de délocaliser les solutions : exemple de la cartographie.</li> <li>• 4/Ce sont les GDS qui doivent piloter la réflexion biosécurité pour toutes les espèces.</li> <li>• 5/Modifier les pratiques de consultation des professionnels, y compris lors des crises soit au sein du CNOPSAV soit en cas de crise dans un dispositif allégé mais en gardant la logique de transparence dans la retranscription des débats.</li> <li>• 6/Refonder le maillage sanitaire vétérinaire</li> <li>• 7/Formation biosécurité au lycée agricole</li> <li>• 8/Orienter la réglementation santé animale vers une obligation de résultat comme dans la sécurité alimentaire.</li> <li>• 9/Revoir les missions de l'Etat ou augmenter le nombre de titulaires</li> </ul>