

De la directive 64/432 à la future loi santé animale, cinquante ans de construction de la politique communautaire de santé animale

Partie 2: 1996-2002

Boris Ollivier (boris.ollivier@agriculture.gouv.fr)

Direction générale de l'alimentation, Bureau de la santé animale, Paris, France

Résumé

À l'apogée de la consolidation des outils communautaires de santé animale pour le marché intérieur, la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) agit en 1996 comme un révélateur de l'inachèvement de la structuration des institutions communautaires de la santé animale. Pour les vétérinaires de la Direction générale agriculture (DG VI), elle a deux répercussions. Elle met d'abord en évidence un défaut d'institutionnalisation de son personnel, dont la fraction plus spécialisée dans la sécurité sanitaire des aliments s'autonomise des acteurs « santé animale ». Elle rend possible ensuite la séparation institutionnelle d'avec son environnement agricole, officialisé par le transfert des unités de législation fin 1999 vers la DG protection des consommateurs (DG XXIV). Dans ce nouvel environnement, l'institution « santé animale » européenne n'est ni mise sous tutelle ni absorbée. Les vétérinaires prouvent qu'ils sont non remplaçables, en développant et faisant reconnaître leur capacité opérationnelle de gestion de crise. Ils renforcent leurs instruments, leurs effectifs tout en s'adaptant aux nouveaux cadrages de la gouvernance sanitaire. Nous affirmons ainsi, en opposition aux travaux affirmant qu'après l'ESB, « rien n'est plus pareil », la force des éléments de continuité dans l'évolution de la politique de la santé animale.

Mots-clés

Institutionnalisation, politiques publiques, Commission européenne, santé animale, ESB

Abstract

From Directive 64/432/EEC to the future Animal health law, 50 years of building EU animal health policy Part 2: 1996-2002

Despite having obtained huge recognition for having built the internal market tools, in 1996 the European animal health services faced the BSE crisis, which revealed the extent to which their structure was still incomplete. The BSE crisis firstly led to the empowerment of a legislative unit responsible for food safety. It then enabled all the animal health legislation services to be transferred from the DG Agriculture (DG VI) to the DG "Consumer policy" (DG XXIV) at the end of 1999. This process did not result in the animal health institutions being swallowed up by this new environment. On the contrary, veterinarians from the Commission demonstrated that they were irreplaceable. Their operational capacity to manage crises was reinforced. They were able to further develop their tools and increase their workforce, while still managing to adapt to the new health governance framework. For this reason, we can claim that there has been continuity rather than a rupture in the change mechanisms involved in the process of building European animal health policy.

Keywords

Institutionalisation, Public policies, European Commission, Animal health, BSE

Nous avons discuté dans un premier article du *Bulletin* (BE n°62, p. 22-25) le déploiement des deux premières phases de la construction de la politique européenne de santé animale: le bâti de l'acquis communautaire (1957-1989) et la validation des outils du marché intérieur (1990-1995). Deux types d'institutionnalisation du secteur européen de la santé animale ont été caractérisés: le premier, « par le bas », lorsque les acteurs administratifs (juristes et vétérinaires de la Commission) produisent des instruments et des règles avant tout arbitrage politique, le deuxième « par le haut », quand le consensus politique (Livre blanc pour le marché intérieur de la Commission Delors) fixe un cap ou impose le développement des institutions. Ce deuxième article démarre en 1996, année *a priori* synonyme d'apogée pour les services vétérinaires européens de par la reconnaissance des capacités opérationnelles (en cas de crise, le fonds vétérinaire fait de la santé animale une des rares politiques communautaires redistributives, le cofinancement des indemnités aux éleveurs ayant un impact direct sur le terrain) et juridiques (l'unité législative de la DG VI a produit en un temps record une quarantaine de directives entre 1985 et 1995) des outils mis en place pour le marché intérieur. Mais 1996 est aussi une année de crise déclenchée le 20 mars 1996⁽¹⁾ par l'annonce publique des autorités britanniques du possible lien entre des cas de la maladie de Creutzfeldt-Jakob chez des sujets jeunes et la consommation de viande de bovins atteints de l'encéphalopathie spongiforme

bovine (ESB). La construction de la politique de santé animale est-elle stoppée pour autant? Nous analysons dans un premier temps deux séquences institutionnelles, une première de mise à l'épreuve par la crise de l'ESB (1996-1999) et une seconde de consolidation des compétences des services vétérinaires communautaires dans la gestion de crise (1997-2002). Dans une problématique d'analyse des changements, nous discutons ensuite du caractère de rupture ou de continuité que présentent ces deux phases avec les étapes précédentes de construction de la politique européenne de la santé animale.

1996-1999. La santé animale communautaire à l'épreuve de la crise de l'ESB

Jusqu'en 1995, toute la législation en matière de santé animale est fondée sur le concept « un agent pathogène, une maladie, un test, un traitement, une police sanitaire » et sur la culture vétérinaire de la preuve: « il faut agir sur des certitudes ». L'ESB, sans agent clairement identifié, sans test diagnostique ante-mortem, incurable et à incubation très longue, est plus traitée comme un accident industriel ou une crise alimentaire que comme un problème de santé animale. Elle ne « mérite » donc pas plus qu'une série de décisions et non une directive comme pour les maladies classiques. La Commission consulte son comité scientifique vétérinaire pour le

(1) Étude sur 10 cas du comité consultatif britannique sur l'ESB (Spongiform Encephalopathy Advisory Committee, SEAC)

Tableau 1. Appréhensions de l'ESB et faisceaux de causalités correspondants en 1996-1997⁽¹⁾

Représentations du problème ESB	Causalités du problème ESB selon les acteurs institutionnels			
	DG VI (Agriculture)	DG III (Industrie)	DG XXIV (Politique des consommateurs)	Parlement
L'ESB comme maladie animale	ATNC, saut d'espèce imprévisible Contagion par l'aliment Problème industriel avant d'être sanitaire	Insuffisance de la surveillance Attention focalisée aux vecteurs de l'agent pathogène	Vétérinaires inféodés aux intérêts agricoles	Non prise en compte des aspects santé humaine
L'ESB comme une question de fiabilité de l'alimentation animale	Mauvaise fabrication des farines Insuffisance des contrôles au Royaume-Uni	Non détection de l'étape critique (HACCP) dans la fabrication des aliments	PAC productiviste dont les rendements ont imposé les farines carnées	Position ambiguë du Parlement entre soutien de la PAC et critique sur la traçabilité
L'ESB reflet des limites de l'organisation du marché intérieur	Ventes et utilisations frauduleuses	Mauvaise traçabilité tout au long de la chaîne alimentaire	Primat de l'économie sur la santé	Mauvaise gestion de crise de la Commission
L'ESB comme un problème de production de la législation	Incertitudes scientifiques Impossibilité de légiférer sur le fond Opposition des États membres « indemnes »	Absence de directive-cadre alimentation Législation trop complexe.	Avis scientifiques opaques et corrompus par l'économie agricole	Opacité du processus législatif (comitologie)
L'ESB comme un problème d'application de la législation	Absence de contrôles communautaires	Contrôles trop centrés sur l'animal	Contrôles biaisés par les enjeux économiques	Contrôles insuffisants
L'ESB comme un enjeu de santé	Transmission à l'Homme non prouvée	Non application du principe de précaution	Faisceau d'indices conduisant à penser à un risque de transmission à l'Homme	Commission d'enquête

(1) Le tableau est élaboré à partir d'archives et discours de la Commission et du Parlement

rétablissement des flux commerciaux et ne prend avant 1996 qu'une série de décisions de protection (par exemple l'embargo sur les bovins et farines britanniques de 1989⁽²⁾, l'obligation de notification des cas de 1990⁽³⁾ ou l'exclusion de l'alimentation des protéines dérivées de tissus de ruminants en 1994⁽⁴⁾). À l'annonce de la possible transmission à l'Homme en 1996, la Commission considère qu'elle n'a pas à s'investir davantage dès lors que les erreurs dans la fabrication des farines sont corrigées, via l'exigence de cuisson des sous-produits bovins à « 133°C, 3 bars, 20 minutes »⁽⁵⁾ qui permet d'inactiver l'agent transmissible non conventionnel (ATNC) de l'ESB. La source du problème semble circonscrite, et la transmission à l'Homme rendue impossible. De fait, le règlement sur les encéphalopathies spongiformes transmissibles imposant des mesures de surveillance et de police sanitaire en élevage ne sera pas publié avant 2001⁽⁶⁾, quinze ans après les premiers cas déclarés par l'Irlande et le Royaume-Uni.

Les multiples travaux sur l'ESB questionnent avant tout la faillite de l'expertise scientifique et la mise en doute du rôle de l'État (Vos 2000; Dressel et Wynne 2001; Estades et Rémy 2003). Ils dissèquent le fonctionnement de la surveillance (Barbier 2006), la transformation du rapport à la décision publique (Granjou 2007) et la construction des problèmes de santé publique (Chateauraynaud et Torny 1999). Enfin, sauf exception (Grönvall 2000, Clergeau 2005), la plupart des auteurs s'appuient essentiellement sur des données nationales (en se focalisant sur les pays les plus touchés) sans questionner l'implication du niveau communautaire (comme si le problème ne relevait pas de ce niveau mais devait être traité localement). En opposition à ces travaux, il ne s'agit pas ici de livrer une lecture rétrospective désignant des « fautifs » ou des « héros » mais de s'intéresser à la stratégie de l'action communautaire en santé animale pendant cette période en mesurant ses conséquences sur les institutions vétérinaires en place.

Les conjonctures de crise fonctionnent habituellement comme des périodes de déssectorisation (Dobry 1992, p. 115). L'ouverture d'une commission d'enquête en juillet 1996 par le Parlement met le personnel vétérinaire de la Direction générale agriculture (DG VI) sous tension. Elle provoque une déssectorisation à la fois interne, avec le transfert des décisions liées à l'ESB des services vétérinaires de la DG VI au cabinet du Commissaire, et externe, par la prise en charge (Tableau 1) du problème de l'ESB par des acteurs situés dans d'autres Directions. Il s'agit d'abord de la DG Industrie (DG III), qui, fidèle à son approche horizontale du risque et au principe de précaution, développe des argumentaires sur le manque de surveillance et le défaut de traçabilité tout au long de la chaîne alimentaire, humaine ou animale, en critiquant l'attitude attentiste des vétérinaires de la DG VI. Il s'agit ensuite des représentants d'une toute nouvelle direction générale créée en 1995, la DG « politique des consommateurs » (DG XXIV) et du Parlement européen qui se focalisent sur la protection de la santé publique. La DG VI (agriculture) cherche à éviter les critiques, nie les problèmes, ou justifie la non législation par les incertitudes liées à l'ESB. À cela s'ajoute une approche de la santé publique réductrice, qui peut être assimilée à une « santé animale des produits » : ce qui prime, c'est la maladie animale, et c'est ce qui fixe des critères d'autorisation des denrées d'origine animale. La directive 92/117⁽⁷⁾, qui vise la prévention des contaminations humaines par la voie alimentaire en est une bonne illustration. Elle liste autant des maladies animales à fort impact économique en élevage (tuberculose) que des maladies généralement asymptomatiques (salmonelloses). Les préconisations (comme l'élaboration de plans de surveillance et de lutte) se limitent à une évaluation de l'efficacité de la lutte contre la maladie animale.

Ce que la crise ESB met en cause au sein de l'institution (au sens large, c'est-à-dire les acteurs de la DG VI et leur production) de la santé animale, plus qu'une faillite de ses instruments, c'est l'absence de définition claire des contours et limites de son action. L'ESB pointe soudainement aux yeux de tous le manque d'attention porté aux sujets de santé animale proches de la santé publique, de même que l'insuffisance des contrôles de la mise en œuvre des directives. Cette prise de conscience se matérialise par une série de remaniements institutionnels (Tableau 2) au sein des services vétérinaires communautaires.

(2) Décision 89/469/CE du 28 juillet 1989 relative à certaines mesures de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine au Royaume-Uni.

(3) Directive 90/134/CEE du 6 mars 1990 portant deuxième modification de la directive 82/894/CEE du Conseil concernant la notification des maladies des animaux dans la Communauté et modifiant temporairement la fréquence de la notification concernant l'ESB.

(4) Décision 94/381/CE du 27 juin 1994 concernant certaines mesures de protection relative à l'encéphalopathie spongiforme bovine et à l'alimentation à base de protéines dérivées de mammifères.

(5) Décision 96/449 du 18 juillet 1996 relative à l'agrément de systèmes de traitement thermique de remplacement pour la transformation de déchets animaux au regard de l'inactivation des agents de l'encéphalopathie spongiforme.

(6) Règlement 999/2001 du Parlement et du Conseil du 22 mai 2001 posant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication des encéphalopathies spongiformes.

(7) Directive 92/117 du 17 décembre 1992 concernant les mesures de protection contre certaines zoonoses et certains agents zoonotiques chez les animaux et dans les produits d'origine animale, en vue de prévenir les foyers d'infection et d'intoxication dus à des denrées alimentaires.

Tableau 2. Réorganisations institutionnelles sous la Commission Santer (1995-1999)

Contexte	Réorganisation	Conséquences
Début 1997 Commission d'enquête ESB du Parlement	Départ de l'inspection vétérinaire et des comités scientifiques de la DG agriculture vers la DG politique des consommateurs.	La séparation entre organes d'élaboration de la matière scientifique, organes de contrôle d'application de la législation d'un côté et organes de législation de l'autre répond provisoirement aux critiques du Parlement.
Été 1998 Prise en compte de la valence santé publique	Scission au sein de la DG agriculture de l'unité de législation vétérinaire en une unité de santé animale et une unité de « santé publique vétérinaire ».	Les dénominations des deux nouvelles unités soulignent la volonté de centrage sur une expertise précise, clairement identifiée: la mention « animaux vivants » rappelle pour les acteurs de la santé animale leur ancrage en production primaire, et la mention « santé publique vétérinaire » est un terme d'origine anglo-saxonne qui met l'accent sur les questions des maladies transmissibles à l'Homme (zoonoses).
Automne 1999 Crise de la dioxine	Transfert du comité vétérinaire permanent et des unités de législation vétérinaire de la DG VI (agriculture) à la DG XXIV (protection des consommateurs) qui recherche des vétérinaires pour la rédaction de sa loi-cadre alimentaire (« food law » ⁽¹⁾).	Séparation définitive du secteur de la santé animale de son environnement agricole. Une partie des vétérinaires de l'unité législative de « santé publique vétérinaire » sont enrôlés pour travailler sur la « food law ».

(1) Règlement CE 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

Dans ce nouveau cadre de gouvernance sanitaire, que deviennent les instruments classiques de la santé animale en cas de maladies animales plus « traditionnelles » ?

1997-2002. La consolidation des compétences communautaires de gestion des crises

Cette période est marquée conjointement par les deux premières graves épizooties du marché intérieur, la peste porcine classique (PPC) en 1997 et la fièvre aphteuse (FA) en 2001. La première décime près de 10 % du cheptel porcin européen (rien qu'aux Pays-Bas, 8 millions de porcs sont abattus⁽⁸⁾). La seconde engendre plus de 2000 foyers, avec plus de 6 millions de ruminants abattus (Batho *et al.*, 2008, p 132-133).

Ces épizooties donnent lieu (comme pour l'ESB) à des rapports de la Cour des comptes et du Parlement européen, qui pointent le retard de suivi informatisé des mouvements d'animaux⁽⁹⁾ ou l'absence de plans d'urgence⁽¹⁰⁾. Ils critiquent la faiblesse des programmes de surveillance (et l'absence de leur financement communautaire) en « temps de paix » et soulignent l'absence de contrôles et d'évaluation de la mise en œuvre des directives en vigueur (voir ci-dessous) par la Commission. Même existants, les plans d'urgence imposés sont souvent restés sans mise à jour (absence d'analyses coût/bénéfice) et devenus obsolètes⁽¹¹⁾ avec l'évolution des densités géographiques d'animaux, des données scientifiques concernant les maladies (mise au point de vaccins marqueurs) ou des moyens de communication (délais inchangés alors que les voies d'échange se sont accélérées).

La réaction de la Commission évolue de manière frappante entre ces deux crises.

Dans le cas de la PPC en 1997, alors que les unités de législation vétérinaire sont encore dans la DG agriculture, elle adopte une attitude de conciliation, reconnaissant que certains éléments du système ne fonctionnent pas encore, que d'autres sont à revoir. Elle revendique un faible interventionnisme, rejetant les fautes principales sur les États membres et non sur le système, jugé bon. Elle modifie la directive en matière de PPC en incitant fortement les États membres à l'appliquer.

(8) D'après l'Office international des épizooties (OIE) et l'ITP (Institut technique du porc).

(9) Système « ANIMO » (ANIMAL Movement control system). La Cour des comptes (2000, point 27) rapporte trois insuffisances: le système n'est pas exhaustif notamment pour les importations; la majorité des notifications sont faites hors délais (après le jour d'expédition des animaux); les renseignements sur les lots d'animaux sont inexacts dans un quart des cas.

(10) Pour la PPC, c'est par exemple la directive 80/217 du Conseil, du 22 janvier 1980, établissant des mesures communautaires de lutte contre la PPC classique, article 14, qui fixait la date limite du 1^{er} janvier 1993 pour l'approbation d'un plan par la Commission. Pays-Bas et Espagne n'ont pas présenté de plan avant fin 1997.

(11) Le plan d'urgence 2001 pour la FA au Royaume-Uni est basé sur une analyse coût/bénéfice qui date de la fin des années 1970. La dernière analyse coût/bénéfice communautaire réalisée pour la PPC date de 1977 (Cour des comptes, 2000, point 19).

Adoptée fin 2001, une nouvelle directive⁽¹²⁾ colmate les brèches sans bouleverser l'organisation, centrée sur l'importance de la politique d'abattage: les déchets alimentaires, source de l'épizootie, sont interdits pour l'alimentation des porcins; les obligations de notification des mouvements sont renforcées et une enquête épidémiologique approfondie est imposée après l'apparition des foyers. Au final, cet épisode montre la Commission dans un rôle de gardien des échanges intracommunautaires plutôt que celui d'un gestionnaire de crise.

Pour l'épizootie de FA, alors que les unités de législation vétérinaire ont été transférées à la DG santé des consommateurs (SANCO)⁽¹³⁾, la réponse juridique n'est plus la seule solution. La Commission impose de son propre chef au Royaume-Uni le blocage de tous les mouvements de son cheptel sensible à la FA. Elle étend ainsi son pouvoir de gestionnaire en s'investissant, pour la première fois depuis le début du marché intérieur, du pouvoir d'application des clauses de sauvegarde, autrefois compétence des États membres, en se portant garante vis-à-vis des pays tiers de la maîtrise de la situation. Le souci d'afficher le sérieux et la rigueur des procédures (enregistrements des opérations, communications régulières) contraste avec le désordre et la dureté des opérations d'abattage sur le terrain. La Commission soigne les détails, montrant l'expérience acquise avec l'ESB et la PPC, dépassant les souvenirs cuisants et encore récents de l'ESB.

La poursuite de la construction de la politique européenne de santé animale, entre rupture annoncée et continuité affirmée

Beaucoup de sociologues qui ont travaillé sur la crise de l'ESB se sont placés exclusivement dans une approche du changement sous l'angle du triptyque: choc, faillite du système puis refondation (Lagadec, 1981; Bovens et 't Hart, 1998, Ansell et Vogel, 2006). La tonalité majeure de ces recherches est donc d'inscrire la période post-ESB comme l'avènement d'une nouvelle ère sanitaire: « après l'ESB, rien n'est plus pareil ». Le Commissaire Jacques Delors traduit lui-même à sa manière, en avant-propos d'une étude sur la naissance de l'Agence européenne de sécurité alimentaire (Lafond 2001), cette idée du passage à une nouvelle ère du sanitaire: *Bien qu'elle ne soit pas encore totalement dénouée, on peut d'ores et déjà affirmer de la « crise de la vache folle » qu'elle constitue un des événements saillants de l'histoire européenne de ces quinze dernières années. Pour ravageur qu'il soit, cet épisode a sa contrepartie créatrice: c'est à l'intersection de ces interrogations nouvelles qu'est en train de naître l'Autorité alimentaire européenne. Puisse cette étude contribuer à l'émergence, dans la*

(12) Directive 2001/89 du 23 octobre 2001 relative à des mesures communautaires de lutte contre la peste porcine classique.

(13) La DG XXIV (politique des consommateurs) est renommée « santé des consommateurs » en juin 2000.

société européenne, de cette « culture du risque » que les plus lucides de nos responsables politiques commencent à appeler de leurs vœux.

Sans nier la justesse de ces observations, nous réfutons l'idée que seule l'irruption de l'ESB a fait prendre conscience aux acteurs communautaires de la santé animale des défauts de leur dispositif, que rien n'avait été pensé avant, et que tout est rentré dans l'ordre après. À contre-courant d'une vision en termes d'affaiblissement ou de rupture incarnée par les accords politiques de l'après ESB, le domaine de la santé animale est au contraire marqué par une consolidation institutionnelle et la continuité de la plupart des pratiques.

Alors que le contexte ESB aurait pu laisser penser à un transfert de certaines missions de santé animale vers d'autres acteurs, l'évolution des effectifs témoigne d'abord de la consolidation des ressources vétérinaires du secteur de la santé animale. Comparé à la dizaine de vétérinaires présents en 1998 dans l'unité de santé animale de la DG agriculture, qui compte au total une vingtaine d'agents, on arrive en 2007 à une unité d'une soixantaine d'agents avec une vingtaine de vétérinaires au sein de la DG SANCO. La stabilité et même l'augmentation des budgets alloués à la santé animale après 1996 complètent cette idée d'un renforcement des ressources.

En ce qui concerne la continuité des pratiques, nous faisons l'hypothèse que l'ancrage agricole de la politique de santé animale et la spécificité sectorielle de ses instruments, expliquent la résistance de la santé animale au cadrage de la nouvelle gouvernance sanitaire, de la même façon que la conservation sur la durée des objectifs de la PAC explique le maintien d'un certain nombre d'instruments qui la pilotent (Grant 2010). Nous testons cette hypothèse sur deux instruments de la santé animale : le Comité vétérinaire permanent, et la gestion de crise sanitaire.

Le Comité vétérinaire permanent, tant décrié par le Parlement dans sa commission d'enquête vis-à-vis de l'ESB de 1997, est transféré en même temps que l'unité de la législation de la santé animale de la DG Agriculture vers la DG SANCO en septembre 1999. Il est intégré avec l'adoption de la loi-cadre alimentaire de janvier 2002 au nouveau « comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale » (CPCASA). Cette réorganisation relève plus de l'effet d'annonce, motivée sans doute par la volonté de la Commission de faire disparaître le terme « vétérinaire » de la comitologie. Le comité vétérinaire était un des comités thématiques, il devient la section santé animale du CPCASA. Le contenu des discussions reste le même, à savoir le débat et le vote de décisions techniques à propos de l'approbation des zonages et cofinancements s'appliquant à divers foyers de maladies. S'il a changé de nom, le comité vétérinaire permanent conserve donc ses modalités opératoires, expliquant en partie la résistance aux schémas post-ESB, plus axés sur une approche horizontale des risques.

Le deuxième instrument que nous proposons de tester est l'outil de gestion de crise sanitaire. Nous avons vu comment la crise de la fièvre aphteuse de 2001 avait conféré aux acteurs de la santé animale un statut de « bons gestionnaires de crise ». Les crises à répétition en matière d'influenza aviaire de 1999 à 2005 leur fournissent plusieurs occasions de continuer à jouer ce rôle en l'étendant à la filière volaille jusqu'alors peu ciblée, et d'y trouver des ressources supplémentaires.

L'influenza aviaire apparaît pour la première fois comme maladie communautaire avec la détection en décembre 1999 d'un virus de souche H7N1 causant de sévères pertes dans les zones de très fortes concentrations avicoles du Nord de l'Italie (Vénétie, Lombardie). En 2000, 350 foyers sont dénombrés, près de 14 millions de volailles sont abattues. La deuxième crise communautaire sérieuse a lieu aux Pays-Bas au premier semestre 2003 (virus H5N1), avec 240 foyers et 30 millions d'oiseaux abattus. À la différence de 1999, l'épisode hollandais s'accompagne de phénomènes zoonotiques : conjonctivites, transmission interhumaine mais surtout de la mort en avril 2003 d'un des vétérinaires impliqués dans les mesures de lutte. La Commission prend l'affaire très au sérieux, d'autant que se développe alors l'épidémie

de Syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) en Asie. La Commission publie en août 2002⁽¹⁴⁾, une décision concernant « la réalisation d'études » sur la maladie qui contraint les États membres à proposer un programme de surveillance. Elle rend de fait la maladie éligible au fonds vétérinaire de cofinancements. Enfin elle entraîne l'élaboration d'un ensemble de décisions et directives pour la filière volaille qui tout en conservant les instruments historiques de la santé animale, intègrent des modes procéduraux nouveaux issus des approches de surveillance liées à la nouvelle gouvernance sanitaire et aux préoccupations de santé publique comme les enquêtes en temps de paix, les mesures de biosécurité, ou le concept de compartimentation. De plus, le caractère zoonotique de l'influenza aviaire est mis à profit comme facteur facilitant par les vétérinaires de la DG SANCO pour augmenter leurs ressources financières.

Conclusion

L'analyse des changements institutionnels en matière de politique européenne de santé animale entre 1996 et 2002 aboutit à deux constats principaux.

Premièrement, le décryptage de la crise de l'ESB de 1996 identifie le manque d'une définition précise du domaine de la santé animale comme la raison principale de sa mise en défaut, bien plus que les failles portant sur ses instruments ou les compétences scientifiques de ses acteurs habituellement mises en avant dans la littérature. Le recentrage autour de son expertise « maladie animale » autorise l'autonomisation de la santé publique vétérinaire et rend possible son transfert hors de son ancrage agricole historique au sein de la Commission.

Deuxièmement, l'analyse du contexte post-ESB met en évidence, à contre-courant des discours se focalisant sur la rupture et l'avènement d'une « nouvelle ère sanitaire », de nombreux mécanismes de continuité.

La gestion des crises post-ESB montre le maintien du système de la santé animale mis en place pour le marché intérieur, que ce soit en 1997 lorsque les équipes sont encore dans la DG Agriculture, ou en 2001 au sein de la DG SANCO. Le secteur de la santé animale résiste ainsi au passage d'une science du tout spécifique (un agent pathogène) à une science du tout générique (la notion de risque), en parvenant à combiner les instruments des deux approches.

Au final, si les préoccupations de santé publique vétérinaire ont pris de l'ampleur après les restructurations apportées avec la crise de l'ESB, elles ne se sont pas substituées aux pratiques visant la facilitation des échanges associés au système de santé animale mis en place pour le marché intérieur installé en 1990. Les tensions entre préoccupations de santé animale et objectifs de santé publique sont toujours de mise.

Références bibliographiques

- Ansell, C. et Vogel D. (dir.) (2006). What's the beef? The contested governance of European food safety, Massachusetts Institute of Technology Press, 397 p.
- Barbier, M. (2006). Surveiller pour abattre. La mise en dispositif de la surveillance épidémiologique et de la police sanitaire de l'ESB (enquête). *Terrains & travaux* 11(2) 101-121.
- Batho H., Bendixen H. (2008). The EU veterinarian. Animal health, welfare & veterinary public health developments in Europe since 1957, Office for official publications of the European Communities, 655 p.
- Bovens, M. et 't Hart P. (1998). Understanding policy fiascoes, Transaction Publishers, 173 p.
- Chateauraynaud, F. et Torny D. (1999). Les sombres précurseurs, une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque. Paris, Editions de l'EHESS, 476 p.

(14) Décision 2002/649 du 5 août 2002 concernant la réalisation d'études relatives à l'influenza aviaire chez les volailles et les oiseaux sauvages dans les États membres.

Clergeau, C. (2005). European food safety policies: between a single market and a political crisis. In *Health governance in Europe. Issues, challenges and theories*. M. Steffen, Routledge, 113-133.

Dobry, M. (1992). *Sociologie des crises politiques*. Paris, Presses de Sciences-Po, 319 p.

Dressel, K. et Wynne B. (2001). "Cultures of Uncertainty. Transboundary Risks and BSE in Europe". In *Transboundary Risk Management*. J. Linneroth-Bayer, R. Loefstedt et G. Sjoestedt. London, Earthscan. 126-154.

Estades, J. et Rémy E. (2003). *L'expertise en pratique. Les risques liés à la vache folle et aux rayonnements ionisants*, L'Harmattan, 250 p.

Granjou, C. (2007). Quand la précaution se fait discrète. L'État et les professionnels dans la co-production d'une politique sanitaire. *Politix* n° 78(2) 135-156

Grant, W. (2010). Policy instruments in the Common Agricultural Policy. *West European Politics* 33(1), 22-38

Grönvall, J. (2000). *Managing Crisis in the European Union: The Commission and mad cow disease*. Karlstad, CRISMART (Crisis Management Research and Training), part of the Swedish National Defence College in Stockholm, CRISMART, 116 p.

Lafond, F. (2001). La création de l'autorité alimentaire européenne: enjeux institutionnels de la régulation des risques. *Problématiques européennes*. 10(4), 43 p.

Lagadec, P. (1981). *La civilisation du risque. Catastrophes technologiques et responsabilité sociale*. Paris, Seuil, 242 p.

Vos, E. (2000). EU Food Safety Regulation in the aftermath of the BSE Crisis. *Journal of Consumer Policy* 23(233), 227-255.

Textes réglementaires

Directive 80/217 du Conseil du 22 janvier 1980, établissant des mesures communautaires de lutte contre la peste porcine classique

Décision 89/469/CE du 28 juillet 1989 relative à certaines mesures de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine au Royaume-Uni

Décision 90/134/CEE du 6 mars 1990 portant deuxième modification de la directive 82/894/CEE du Conseil concernant la notification des maladies des animaux dans la Communauté et modifiant temporairement la fréquence de la notification concernant l'ESB

Directive 92/117 du 17 décembre 1992 concernant les mesures de protection contre certaines zoonoses et certains agents zoonotiques chez les animaux et dans les produits d'origine animale, en vue de prévenir les foyers d'infection et d'intoxication dus à des denrées alimentaires.

Décision 94/381/CE du 27 juin 1994 concernant certaines mesures de protection relative à l'encéphalopathie spongiforme bovine et à l'alimentation à base de protéines dérivées de mammifères

Décision 96/239 du 27 mars 1996 relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme, qui sera modifiée par de nombreuses décisions par la suite

Décision 96/449 du 18 juillet 1996 relative à l'agrément de systèmes de traitement thermique de remplacement pour la transformation de déchets animaux au regard de l'inactivation des agents de l'encéphalopathie spongiforme

Règlement 999/2001 du Parlement et du Conseil du 22 mai 2001 posant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication des encéphalopathies spongiformes

Directive 2001/89 du 23 octobre 2001 relative à des mesures communautaires de lutte contre la peste porcine classique

Règlement CE 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires

Décision 2002/649 du 5 août 2002 concernant la réalisation d'études relatives à l'*influenza* aviaire chez les volailles et les oiseaux sauvages dans les États membres