

## LA GESTION DU RISQUE : Exemple des Services vétérinaires

---

**D. Boisseleau<sup>1</sup>**

**RESUME :** *La gestion du risque alimentaire est assurée principalement par les services vétérinaires de l'Etat dans notre pays.*

*Les Services sont organisés avec des niveaux constituant une chaîne hiérarchique où l'échelon central effectue les choix stratégiques et l'organisation générale, et l'échelon local, la mise en œuvre.*

*Le périmètre d'activité couvre les domaines de la santé animale, de l'hygiène alimentaire et de l'environnement et cela de la « fourche à la fourchette ».*

*La gestion du risque peut avoir lieu en période de crise ou en travail de fond : gestion de crises sanitaires ou veille et prévention. Les risques sont essentiellement bactériologiques et chimiques.*

*A travers des exemples tirés des données de la santé et de l'hygiène, les principes d'organisation de la gestion et de pilotage des actions sont recensés.*

*L'approche des critères de choix des options de gestion montre que les approches coûts/bénéfices n'ont pas encore une place suffisante dans notre pays.*

**SUMMARY :** *The management of the food risk is mainly insured by the veterinarian services of the State in our country.*

*The Services are organized with levels establishing a hierarchical chain where the central level makes the strategic choices and the general organization, and the local level, the application.*

*The perimeter of activity covers the domains of the animal health, the food hygiene and the environment and it "from the stable to the table".*

*The risk management can take place in times of crisis or in thorough work: management of sanitary crises or watch and prevention. The risks are essentially bacteriological and chemical.*

*Through examples pulled from health and hygiene data, the principles of organization of the management and the piloting of the actions are listed.*

*The approach of the criteria of choice of the options of management shows that the approaches costs/profits have no sufficient place in our country.*



L'analyse du risque différencie clairement un stade d'évaluation du risque et un stade de gestion du risque. En quoi consiste cette gestion par les services vétérinaires de l'Etat

chargés de la sécurité sanitaire des aliments et de la lutte contre les maladies animales, regroupées dans le concept de santé publique vétérinaire ?

---

<sup>1</sup> DSV Sarthe, 37 rue de Bellevue, 72016 Le Mans cedex 2, France

Chaque jour, dans le cadre de ces missions générales, des textes réglementaires sont élaborés, des circulaires d'application diffusées par l'échelon central (Direction générale de l'alimentation), à l'échelon déconcentré (Direction départementale des services vétérinaires) les actions de fond ou d'urgence

sont menées et des bilans sont réalisés et envoyés en retour.

Quelle part de ces actions relève de la gestion et de l'évaluation du risque ? Quels sont les rapports et les distinctions à établir entre ces deux phases théoriquement successives mais souvent imbriquées ?

## I – DEFINITION ET DOMAINE D'ACTION

La gestion du risque comporte en théorie trois étapes :

### 1. Définition des options de réduction du risque

Une fois le risque identifié et quantifié, il faut élaborer les différents scénarios de réduction du risque.

### 2. Estimation du risque réduit

Pour chaque option, il faut calculer le risque résiduel en évaluant le coût nécessaire pour atteindre cet objectif.

### 3. Choix d'une option

Dans le cas des services vétérinaires, le système qui nous intéresse peut être qualifié de système de santé vétérinaire dont le but est de produire de la sécurité sanitaire des aliments et de la santé animale ou de lutter contre l'ensemble des risques pour la santé humaine et animale liés à l'élevage des animaux, à la production de denrée d'origine animale et à leur distribution.

A quel niveau se situe le gestionnaire du risque ?

Dans quel périmètre ?

Contre quels risques doit il lutter ?

## II – LES NIVEAUX D'ORGANISATION

Les Services vétérinaires ont une organisation administrative avec des niveaux nationaux, régionaux, départementaux voire locaux d'un établissement.

Cette organisation constitue une **chaîne hiérarchique**. Le niveau supérieur est chargé de l'orientation et de la conception des politiques, le niveau départemental de sa mise en œuvre.

### 1. NIVEAU NATIONAL

Au niveau national, la fonction d'évaluation scientifique du risque est assurée par l'AFSSA en particulier.

A ce niveau, la gestion du risque correspond :

- à des choix de stratégie d'action par le pouvoir politique,

- à l'élaboration de textes réglementaires et des notes de service d'application de ces choix par la DGAI,
- au pilotage de la mise en œuvre de ces actions par le niveau local : allocations de moyens en personnel et en budget et supervision des procédures et de leurs résultats.

Il faut noter qu'au niveau national la séparation théorique en évaluation du risque et gestion du risque n'est pas si simple : l'évaluation du risque ne concerne pas seulement les aspects scientifiques gérés par l'AFSSA, mais également des aspects d'évaluation et d'organisation administrative ou technique gérés par la DGAI (gestionnaire du risque). Inversement, l'aspect réglementaire de la gestion du risque est soumis à un avis de l'AFSSA (évaluateur du risque) alors qu'elle constitue un acte de gestion du risque.

## 2. NIVEAU DEPARTEMENTAL

Le niveau départemental constitue le niveau d'application des politiques de la DGAI. Il est assuré par un directeur départemental des services vétérinaires assisté d'inspecteurs de la santé publique vétérinaire, de techniciens d'agriculture, spécialité vétérinaire, et d'agents administratifs, avec un budget globalisé dont il assure la répartition en tant qu'ordonnateur secondaire.

La DDSV est donc bien le gestionnaire du risque local en application d'une politique de santé publique élaborée au niveau national après une évaluation du risque national.

Pour autant ce gestionnaire de proximité dans sa tâche de gestion doit évaluer ses actions ; il fait inévitablement des choix de priorité dans la répartition de ses moyens d'action toujours

insuffisants par rapport à une demande sociale toujours plus grande de sécurité alimentaire. Ce gestionnaire du risque établit donc un **diagnostic de sa situation**.

Ce diagnostic global met en parallèle le profil du département : types de productions, volumes de ces productions, particularités territoriales, degré d'avancée technique (conformité ou retard par rapport aux conditions réglementaires) avec l'organisation (organigramme fonctionnel, degré d'avancée des systèmes d'organisation) et la répartition de ses effectifs et de ses moyens. Les niveaux de performances de l'inspection dans le cadre d'un **pilotage technique** permettent enfin de vérifier la conformité de l'action avec les orientations nationales.

## III - PERIMETRE DE L'ACTION

L'organigramme fonctionnel des DDSV présente en général quatre grandes fonctions.

### 1. SANTE ANIMALE

Le service de santé animale gère la prévention et la lutte contre les maladies des animaux.

La santé animale intègre également à ces deux extrémités, l'alimentation animale et le service public de l'équarrissage. La pharmacie vétérinaire et les plans de surveillance et de contrôle des résidus ainsi que la protection animale sont également généralement rattachés à ce service.

La santé animale doit enfin être découpée par grandes espèces animales : bovins, petits ruminants, porcs, volailles, chevaux, gibier, carnivores domestiques, animaux sauvages, abeilles, poissons.

En effet, les nombreuses réglementations sont élaborées par maladie, mais elles possèdent des **dénominateurs communs par espèce** : traçabilité, identification, contrôles des mouvements, certification.

L'introduction et la diffusion des maladies sont liées aux mouvements d'animaux donc au commerce et à l'organisation de la production (spécialisation naisseur et engraisseur, etc.).

De même que ces voies permettent à toutes sortes de maladies de circuler, les mesures de prophylaxie permettent **une lutte non**

**spécifique** contre l'introduction de toutes sortes de maladies, et surtout contre leur diffusion : barrières sanitaires, certification, etc.

De plus, **le réseau d'acteurs est souvent spécifique** des espèces : groupement de défense sanitaire pour les bovins, groupements de producteurs pour les porcs, etc.

Le périmètre de diagnostic doit donc être réalisé par espèce : une gestion toutes espèces de la santé animale n'a pas réellement de signification et une gestion par maladie se révèle souvent trop restreinte.

### 2. L'HYGIENE ALIMENTAIRE

Cette fonction assure la sécurité sanitaire des aliments et la prévention des toxi-infections alimentaires grâce à l'inspection des systèmes de maîtrise fondé sur la méthode HACCP, en particulier à travers des mesures d'hygiène des locaux et des manipulations.

L'inspection des systèmes de suivi et de leurs performances donne lieu en général à la délivrance d'un agrément sanitaire matérialisé par une marque de salubrité.

Le domaine d'inspection, « de la fourche à la fourchette » couvre donc, outre les élevages, toutes les phases de la production primaire (abattoir) jusqu'à la distribution finale (point de vente – restauration).

La DDSV recense l'ensemble des activités et **programme des pressions d'inspection** (fréquence et nature) en fonction de ses moyens en inspecteurs et d'une hiérarchisation des risques présentés par les établissements : nature de l'activité, volume d'activité, qualité du suivi.

### 3. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

La DDSV assure pour le compte du Ministère chargé de l'environnement l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement dans le domaine des élevages et des industries agro-alimentaires.

Là encore, après recensement des activités, une hiérarchisation des risques doit être établie afin de répartir la capacité d'inspection de façon pertinente par rapport aux risques : pollution nitratée des eaux par les élevages, rejets liquides des industries agro-alimentaires, pollution des sols ou des eaux par les déjections animales et boues de stations

d'épuration, risques liés à l'ammoniaque dans les installations frigorifiques .

### 4. LA GESTION ADMINISTRATIVE DES MOYENS

La quatrième fonction vise à l'organisation de la gestion des personnels et des budgets.

Cette fonction organisationnelle est au service des trois grands domaines techniques. Elle constitue une charge croissante avec l'augmentation des effectifs et des budgets gérés ainsi que la création des Directions départementales et du rôle d'ordonnateur secondaire des dépenses du service; elle est en forte évolution à travers l'application des principes de l'assurance qualité.

Le Directeur départemental des services vétérinaires répartit ses moyens entre ces quatre fonctions puis, à l'intérieur de chacune, il établit des pressions d'inspection suite à une hiérarchisation des priorités.

## IV - LE TEMPS

Il existe, en fait, deux situations très différentes : la gestion du risque en temps de « paix sanitaire » et la gestion du risque en période d'alerte, voire de crise sanitaire.

### 1. « PERIODE DE PAIX » SANITAIRE = RESEAU DE VEILLE ET PREVENTION

La gestion du risque va consister dans le domaine de la santé animale :

- a. à mettre en place des mesures de prévention de l'apparition du risque : limitation du risque d'introduction.

Exemple: contrôle aux frontières d'une zone indemne, contrôle à l'introduction dans les exploitations avec des systèmes de qualification dépistant et sanctionnant les mauvaises pratiques.

- b. à élaborer des plans d'intervention, à former les personnels et à réaliser des exercices.

Ces notions s'expriment très clairement ; elles butent néanmoins en pratique sur l'épreuve du quotidien : le quotidien urgent immédiat se substitue souvent à la gestion à moyen et long terme. La mobilisation des acteurs sur des

maladies non rencontrées, sauf à titre exceptionnel, s'éémousse avec le temps.

Il est en fait indispensable que les actions de prévention soient étayées par un système de surveillance et de prophylaxie de maladies présentes qui mobilise les acteurs (éleveurs, vétérinaires, DSV), **maladies utilisées comme support de réflexes sanitaire ou comme révélateurs de mauvaises pratiques**. Ainsi, la mise en place du contrôle des mouvements des bovins s'est plus appuyé sur la tuberculose et la brucellose que sur la fièvre aphteuse. Lorsque la tuberculose puis la brucellose ne constituèrent plus une menace motivante pour les éleveurs, la leucose puis l'IBR ont pris le relais pour retenir l'intérêt des éleveurs pour le contrôle des animaux à l'introduction dans les cheptels.

Il faut aussi que les qualifications prévues par la réglementation apportent un plus et que la déqualification sanctionne effectivement les mauvaises pratiques.

Le plus difficile reste pourtant de se mobiliser sur l'élaboration des plans d'urgence et des exercices quand des problèmes réels emplissent déjà le quotidien : la réalisation d'un exercice et d'une formation fièvre

aphteuse en novembre 2000 au Mans avait ainsi connu de nombreuses défections liées à la crise ESB en cours.

## 2. PERIODE D'ALERTE ET DE CRISE = RESEAU D'ALERTE ET PLAN D'URGENCE

Lors d'alerte, le temps semble se précipiter subitement et tous les instants sont pratiquement tournés vers la décision et l'action.

Cette décision ne peut s'appuyer que sur les réflexions élaborées pendant la phase précédente car le temps de consultation

devient trop long, les schémas habituels d'aller et retour répétés avec le niveau hiérarchique national ne sont plus opérationnels, car l'attente devient déjà une décision comportant un risque important engageant la responsabilité.

La gestion d'une épizootie comportera un niveau de décision national (confirmation de la maladie, décision du premier abattage, délimitation des zones) et un niveau de gestion local (mise en œuvre effective des mesures d'abattage des animaux, de destruction des cadavres, de désinfection et décisions ultérieures d'abattage).

## V - DIFFERENTS TYPES DE RISQUE

Au delà du périmètre d'intervention et de la temporalité des actions, il convient évidemment de s'interroger sur la nature des risques contre lesquels on prétend lutter.

L'identification des dangers nous amène à distinguer les risques infectieux et les risques chimiques.

Le risque infectieux est la base de la réglementation de la santé animale tant pour les maladies constituant des fléaux majeurs de l'élevage (fièvre aphteuse, pestes porcines, peste équine, maladie de newcastle, etc.) que des zoonoses (tuberculose, brucellose, rage, ESB, etc.) et enfin des maladies constituant des entraves commerciales dangereuses pour un pays exportateur (leucose bovine enzootique, rhinotrachéite infectieuse bovine, etc.).

Pour toutes ces maladies, le risque est constitué par l'introduction en tout premier lieu d'animaux infectés et en deuxième lieu de produits contaminés issus des élevages infectés. L'analyse des risques est fondée sur l'évaluation du nombre et de la dangerosité de ces mouvements. La gestion des risques est fondée sur la qualification des cheptels indemnes, le dépistage et l'assainissement des cheptels infectés ainsi que la lutte contre les mouvements commerciaux à risque.

En hygiène et sécurité des aliments, le risque infectieux est matérialisé par la survenue de toxi-infections alimentaires collectives liées à des germes pathogènes (*Listeria*, salmonelles, staphylocoques, clostridies, etc.).

Le risque chimique constitue un phénomène émergent lié à la prise de conscience qu'ont permise de nouvelles méthodes d'analyse descendant à des seuils de détection très bas.

Les contaminants chimiques peuvent être liés à des contaminations de l'environnement par les activités humaines (métaux lourds, dioxine) à la contamination des végétaux par les pratiques agricoles (désherbants, insecticides) ou à la contamination des animaux par les médicaments autorisés mal utilisés (antibiotiques, etc.) ou à des produits interdits (anabolisants).

Ces contaminants chimiques vont s'introduire dans les pyramides biologiques jusqu'à l'aliment final.

La surveillance des niveaux de contaminants est effectuée par des plans de surveillance qui pourront être ciblés sur des secteurs géographiques ou des produits à risque. Cette nouvelle composante de la sécurité alimentaire a connu un grand développement depuis 10 ans. Sur ce sujet la sécurité alimentaire rejoint la surveillance de la qualité de l'environnement en particulier en périphérie de certaines installations classées pour le risque qu'elles constituent pour l'environnement (exemples des incinérateurs pour la dioxine, ou de l'épandage des boues agricoles d'épuration urbaine pour les métaux lourds).

La mise en œuvre de cette surveillance constitue un outil de mesure du risque au service de l'évaluation et un outil d'intervention au service de la gestion.

## VI - DE L'ANALYSE A LA GESTION DU RISQUE EN SANTE ANIMALE

La surveillance de la santé animale collective se fait au niveau départemental par les DDSV en partenariat avec les vétérinaires sanitaires, les GDS et les laboratoires vétérinaires départementaux.

Pour une espèce comme les bovins par exemple, une liste de maladies sont réglementées (fièvre aphteuse, tuberculose, brucellose, leucose, ESB, rhinotrachéite infectieuse bovine, varron).

La qualification des cheptels concerne l'ensemble de ces maladies qui sont surveillées par un réseau de vigilance clinique ou par des opérations de dépistage systématique ; les mouvements d'animaux sont surveillés par l'intermédiaire d'une base de données recueillant l'identification individuelle des animaux et les déclarations des mouvements.

L'analyse de risque sera fondée sur l'exhaustivité et la qualité du système de surveillance, sur le nombre d'anomalies détectées et sur la qualité des mesures correctives. La gestion du risque consistera à mettre en œuvre les actions de surveillance, les contrôles ciblés et les sanctions tant administratives (déqualification, mise sous séquestre) que judiciaires (procès-verbaux transmis au parquet).

L'ensemble de ces actions constitue la réglementation vétérinaire, qui possède de nombreux **dénominateurs communs entre maladies**, les mêmes causes produisant les mêmes effets.

L'ensemble des acteurs mobilisés par ces actions constitue un système de prévention en temps de paix sanitaire et qui doit intervenir rapidement et efficacement en temps d'épizootie : c'est le **système de santé publique vétérinaire** constitué par les éleveurs, leurs associations, les vétérinaires sanitaires, les laboratoires et les DDSV.

Quand apparaît une épizootie, c'est en fait le système de santé vétérinaire préexistant au début de la crise qui sera mobilisé à travers les plans d'urgence dès lors qu'ils auront été élaborés. L'épizootie pourra être immédiatement jugulée ou la crise apparaîtra et provoquera un apprentissage et une mobilisation plus forte et plus large des acteurs qui aboutira avec plus ou moins de délais et de dégâts sanitaires et financiers à la résolution du problème.

Il apparaît finalement que l'aptitude à la gestion d'une crise sanitaire est préparée par la gestion quotidienne de problèmes sanitaires qui assurent la **spécialisation de moyens humains et budgétaires** dans le domaine de la santé publique vétérinaire et l'apprentissage de « tronçons de crise ».

Ces considérations amènent à prescrire une approche inter-maladies par espèce animale visant à assurer la traçabilité des mouvements d'animaux fondée sur une identification fiable et des bases de données nationales et la promotion de mesures de protection sanitaire sanctionnées par des qualifications.

## VII - DE L'ANALYSE A LA GESTION DU RISQUE EN HYGIENE ALIMENTAIRE = L'EXEMPLE DE LA *LISTERIA*

La gestion d'une alerte *Listeria* amène à se poser la question : quels risque pour qui ?

Globalement, le gestionnaire du risque se donne pour objectif de protéger le consommateur du risque listérien résultant de l'ingestion d'aliments. Le système de suivi des établissements vise à limiter ce risque au maximum.

Dans l'exemple des rillettes, l'examen du processus de fabrication permet de constater qu'un risque marginal peut persister puisque le produit n'est pas cuit dans son emballage final donc « remanipulé » lors du conditionnement, ce qui constitue un risque de pollution, en particulier par *Listeria*, d'un produit assaini par la cuisson.

La mesure du risque est en fait assurée *a posteriori* par un système d'épidémi-

surveillance : déclaration obligatoire des cas chez l'homme (DDASS) : enquête épidémiologique par l'Institut de veille sanitaire, typage des souches par le Centre national de référence et déclaration d'une épidémie lorsque 3 cas sont liés à la même souche sur huit semaines.

Le système de prévention géré par les DDSV, les DDCCRF et les professionnels ainsi que le **réseau d'alerte** géré par le ministère de la santé sont bien en place depuis les épidémies des années 90.

Lorsqu'une épidémie démarre malgré le système de prévention, le premier objectif de tous les acteurs est de localiser rapidement le véhicule de l'épidémie afin de **prévenir l'apparition de nouveaux cas**. Il faut noter que le résultat n'est pas immédiatement lisible puisque l'incubation est de l'ordre de deux mois chez l'homme. Il existe donc un décalage dans la détection de l'épidémie ainsi que dans l'efficacité des mesures de retrait des produits incriminés lorsqu'ils sont identifiés.

Au-delà du risque pour le consommateur, il existe au début de l'épidémie un questionnement de chacun des acteurs.

Qu'est ce qui s'est passé ? Où le système a-t-il failli ? **A qui la faute ?**

Ainsi, l'inspecteur des établissements vérifiera si le professionnel a bien fait son travail, mais également, s'il a fait effectivement le sien.

Le chef de service de l'hygiène alimentaire vérifiera que l'inspecteur a fait son travail et que son rôle d'encadrement a été assumé : formation et compétence de l'inspecteur, qualité du suivi, sanctions nécessaires vis-à-vis du professionnel.

Le DDSV, quant à lui, est responsable du résultat final, de l'opportunité de maintien de l'agrément de l'établissement, de la répartition des moyens de ses services : programmation des rythmes de visite en fonction des moyens en personnel.

Ainsi, plusieurs échelons de responsabilité et d'analyse évalueront individuellement et collectivement la mise en œuvre de la gestion du risque selon leurs référentiels respectifs.

**L'examen anxieux de la responsabilité en période de crise sanitaire appelle la notion d'évaluation des mesures de gestion en période de prévention des problèmes sanitaires.**

Il appartient au service gestionnaire local de mettre en œuvre le mieux possible la réglementation élaborée au niveau national en fonction des moyens nécessairement limités qui lui sont alloués.

Les rythmes d'inspection sont déterminés par la disponibilité en inspecteurs et les priorités entre établissements établis suite à une **analyse qualitative des risques** dans le département : volume d'activité, dangerosité des produits préparés, qualité de l'encadrement par le professionnel.

Les dangers seront comme en santé animale soit infectieux avec les listeries et les salmonelles principalement, soit chimiques avec le contrôle de la qualité des matières premières (exemple du lait et de la dioxine) et les process employés (exemple du trempage des carcasses de volailles ou de l'utilisation des désinfectants sur les surfaces au contact des aliments).

Le premier niveau d'analyse et de gestion de risque est constitué par un système de maîtrise fondé sur la méthode HACCP géré par les professionnels.

Le deuxième niveau d'analyse et de gestion de risque est assuré par l'inspection qui évaluera le niveau de performance des établissements et maintiendra ou non leur agrément en fonction de la conformité réglementaire et d'un niveau de sécurité acceptable en termes de qualité des produits.

Comme en santé animale, de nombreuses actions telles l'hygiène, la désinfection, la formation des personnels constituent une **prévention globale non spécifique** des contaminations des aliments.

Il existe cependant des actions très spécifiques à tel ou tel contaminant : la présence de salmonelles ou de listéries ne correspond ni aux mêmes causes, ni aux mêmes produits.

Il existe un troisième grand domaine d'activité des DDSV qui est l'inspection des installations classées. Nous ne développerons pas l'organisation de l'inspection dans ce domaine, mais elle correspond exactement à la même logique, inventaire des établissements, identification des dangers, hiérarchisation des établissements, établissement de rythmes d'inspection en fonction de ces risques et des moyens en inspecteurs, élaboration d'une méthode d'inspection, évaluation et supervision des résultats.

## VIII – ORGANISATION DE LA GESTION

### 1. NIVEAU NATIONAL

La réglementation est élaborée au niveau national. La précision des directives pour son application évolue schématiquement entre deux pôles extrêmes selon les domaines.

- Une réglementation globale **d'objectifs à atteindre**, peu précise quant aux modalités :

**Avantages** : grande liberté de manœuvre au niveau local, choix possible des modalités en fonction des moyens disponibles et du contexte local, grande adaptabilité ;

**Inconvénients** : risque d'hétérogénéité très forte dans l'application, concurrence déloyale parfois, forte responsabilité juridique de l'inspecteur et de son encadrement qui ont nécessairement à faire des choix personnels.

- Une application réglementaire très détaillée, avec des **modalités précises**, voire des règles de décision écrites :

**Avantages** : harmonisation des pratiques, sécurité, facilité pour l'inspecteur débutant, véritable gestion nationale.

**Inconvénients** : impossibilité d'adaptation à des contextes particuliers, désresponsabilisation, voire démotivation d'un échelon local exécutant aveugle, inadaptation éventuelle de la réglementation ou complexification extrême pour prévoir tous les cas de figure : tendance technocratique.

Au final, il va de soi que le système de gestion doit se placer à un niveau intermédiaire entre ces deux pôles extrêmes caricaturaux.

Il ne faut néanmoins pas perdre de vue qu'une réglementation « jeune » commence souvent dans l'improvisation et l'imprécision pour finir par devenir trop complexe, trop nourrie et risque de perdre le contact avec ses objectifs initiaux dans un souci de procédurisation au service de l'harmonisation des pratiques.

De même, l'inspecteur débutant est demandeur de références écrites précises de ses aînés et prédécesseurs puis, avec l'expérience, il tend à utiliser un référentiel personnel qu'il omettra de formaliser dans l'urgence du quotidien et il deviendra à terme hostile à des formalisations restreignant trop son domaine d'expertise et sa marge de décision.

### 2. NIVEAU LOCAL

1. La première responsabilité est évidemment de suivre la qualité de la mise en œuvre de la réglementation nationale.
2. La réglementation n'étant pas infaillible, l'examen de faisabilité, de pertinence des règles nationales a lieu à l'occasion de sa mise en œuvre grandeur nature. **Le retour d'informations** de niveau local vers le niveau national est essentiel pour valider ou adapter les règles nationales.
3. Le pilotage de l'action locale nécessitera d'identifier des **indicateurs pertinents**, d'en assurer la mesure et l'interprétation. Ainsi seront évaluées l'efficacité et l'efficience (coûts) des règles.

### 3. LES INDICATEURS DE GESTION

Si l'efficacité est envisagée en termes de conformité des actions à un cahier des charges national, les **indicateurs d'activité** sont assez faciles à identifier et à suivre : nombre d'actions, nombre de non-conformités et évolution de ces chiffres pourvu qu'ils soient collectés au niveau national selon une approche normalisée, ce qui est déjà plus difficile.

Si l'efficacité est envisagée en termes de résultat final (prévention de l'ESB chez les bovins et chez l'homme), la quantification globale devient difficile et nécessitera probablement l'utilisation de modèles plus ou moins complexes.

Leur intérêt est l'identification et la mesure d'indicateurs **de résultats** auxquels on n'aurait pas toujours pensé. (ex : calcul d'un taux de récurrence derrière l'assainissement d'un troupeau infecté de tuberculose, vitesse d'évolution de la tuberculose dans un troupeau, vitesse d'évolution de la fièvre aphteuse dans une région en fonction de la densité animale, etc.)

L'élaboration d'indicateurs de résultats impose une approche quantitative du résultat attendu, lui-même tiré d'une analyse de risque quantitative ; mais l'analyse quantitative des risques bute contre l'absence de référence précise : dose infectieuse ou dose journalière admissible, quantité produite à la source, modes de diffusion, populations exposées.

La globalisation des critères nécessitera toujours une **pondération** des différents éléments mesurés pour obtenir une note globale permettant une prise de décision à partir d'un seuil : décision de maintien ou de retrait de l'agrément d'une entreprise de production de charcuterie en fonction de la qualité de la prévention du risque listérien ou

décision d'abattage préventif d'un troupeau exposé à un risque de fièvre aphteuse fournissent une illustration de décisions tranchées graves face à l'analyse d'un contexte comportant un risque d'exposition d'un accident sanitaire.

## IX - LE CHOIX DES OPTIONS DE GESTION

Le choix d'une option est fondé normalement sur le rapport coût/bénéfice de ces options et le caractère acceptable du risque réduit.

### LES DIFFICULTES DE L'APPROCHE COUT/BENEFICE

Le calcul des coûts est facile pour les actions spécifiques, il est plus difficile lorsque l'action s'appuie sur une action existante : exemple du coût des prélèvements de sang qui est intégré dans la lutte contre la brucellose chez les bovins et qui a permis la lutte contre l'IBR dans laquelle seul le coût de l'analyse va être pris en compte.

Le calcul des bénéfices est toujours très discuté car il oblige à simuler la situation en l'absence de lutte ; en outre, les effets induits ou indirects sont difficiles à chiffrer. Exemple : comment calculer les coûts de l'encadrement vétérinaire des élevages qui s'appuie sur des actions de prophylaxie officielle, sur l'exercice libéral des soins aux animaux et enfin sur la délivrance et le suivi des médicaments vétérinaires ? Comment calculer l'encadrement optimal et mesurer les résultats en termes de santé animale et de protection du consommateur ?

Pourtant l'analyse coût/bénéfice des actions semble la seule solution disponible pour fixer une limite supérieure au principe de précaution dont l'objectif inaccessible serait d'atteindre le risque zéro.

La décision pratique revient en fait à choisir un niveau de risque ou de sécurité pour un coût consenti en fonction des capacités du producteur et du consommateur. En absence de choix rationnel fondé sur une étude coût-bénéfice, le choix se fait par équilibre des tensions : acceptabilité du risque et prix consenti par le consommateur, acceptabilité des mesures et coût intégrable par le producteur.

Une difficulté importante survient lorsque la perception de risques nouveaux vient perturber les éléments de cet équilibre et ajoute des coûts tout au long de la chaîne de production sans que le prix du produit final ne puisse évoluer sans modifier fortement les habitudes de consommation.

La crise de l'ESB illustre parfaitement cette difficulté qui place toutes les décisions dans le champ politique sous le regard vigilant d'un citoyen consommateur anxieux.

## X - CONCLUSION : LES CRITERES DE CHOIX

L'acceptabilité des choix est à la fois sociale et économique. La lecture des options est différente selon les acteurs. Le pouvoir politique arrête ce choix à l'issue d'une concertation de tous les acteurs et de calculs de risque personnel et politique fait à la lumière des crises précédentes.

L'échelon national soumis à la pression immédiate de l'opinion publique n'a pas toujours le temps de réaliser une étude

d'impact de l'option choisie sur les capacités d'intervention de l'échelon local. Inversement, l'échelon local dans ses choix inévitables de priorité doit à la fois être informé clairement des enjeux des directives qu'il reçoit, afin de ne pas trahir leurs objectifs, et transparent dans sa mise en œuvre : soit il applique fidèlement les directives parce qu'il en a les moyens et le devoir, soit il ne le peut pas et il doit informer clairement son donneur d'ordres

de son incapacité ou du caractère irréalisable de la mesure qu'il lui est demandé d'appliquer.

La séparation entre l'évaluation et la gestion du risque a clarifié les phases d'instruction des décisions publiques, mais elle risque de déconnecter totalement la décision des contraintes organisationnelles et budgétaires. Il

convient d'introduire des analyses de type coût/bénéfice dans le processus de décision et dans l'évaluation de l'efficacité des actions afin de permettre au pouvoir politique de disposer de tous les éléments d'une décision rationnelle des priorités.

