

LA GESTION DES CRISES SANITAIRES EN SANTÉ ANIMALE : CADRAGE ET INTRODUCTION DE LA JOURNÉE*

Rivière Julie¹ et Dufour Barbara¹



RÉSUMÉ

L'étymologie du mot « crise » renvoie au double sens du mot. *Crisis*, en latin médiéval, signifie manifestation violente, brutale d'une maladie. Mais si on remonte plus en amont dans l'étymologie, on retrouve le grec *krisis* qui signifie jugement, décision. Même si de nombreuses définitions existent pour les crises, sans consensus toutefois, toutes s'accordent à reconnaître la notion d'évènement qui perturbe et déséquilibre les mécanismes de gestion existants, et qui nécessite, avec un caractère d'urgence, une réorganisation de ceux-ci, impliquant l'intervention des pouvoirs publics et plaçant l'intérêt collectif au-dessus de l'intérêt particulier. Par ailleurs, l'incertitude (sur l'évolution et les processus enclenchés par le changement) fait également partie des points communs aux différentes définitions existantes de crise.

Une crise peut être de divers types : sanitaire (épidémie, toxi-infection alimentaire collective...), politique (crise des gilets jaunes, attentats...), environnementale (inondations, canicules, ouragans, marées noires, Tchernobyl...), économique (choc pétrolier, crise économique de 1929, crise influenza aviaire hautement pathogène...), médiatique (affaire Cahuzac, affaire Benalla, ...) ...

Dans le cadre des crises sanitaires, une définition est proposée : « tout accident sanitaire dépassant par son ampleur les modalités de lutte prévues et appliquées, et accompagné d'une forte incertitude ».

La gestion des crises sanitaires couvre différents champs, de la prévention à la lutte contre l'incident sanitaire, en passant par la surveillance et la préparation à la lutte. Les modalités de gestion des crises sanitaires peuvent toutefois être variées selon les pays, et évoluent dans le temps. En effet, plusieurs déterminants peuvent influencer la gestion de ces crises : sociologiques, techniques, économiques, politiques, environnementaux...

Mots-clés : crise, crise sanitaire, santé animale, gestion.

ABSTRACT

The etymology of the word "crisis" refers to the double meaning of the word. First, crisis, in medieval Latin, means violent, brutal manifestation of an illness. Then, the Greek krisis means judgment, decision. Even if many definitions exist for crises, without consensus however, they all recognize the notion of an event that disturbs and unbalances the existing management mechanisms, and that requires, with a sense of urgency, a reorganization of these mechanisms, involving the intervention of public authorities and placing the collective interest above the particular interest. Moreover, uncertainty (about the evolution and processes triggered by the change) is also part of the common points of the different existing definitions of crisis.

A crisis can be of various types: sanitary (epidemic, collective food poisoning...), political (bioterrorism, attacks...), environmental (floods, heat waves, hurricanes...), economic (highly pathogenic avian influenza), media (COVID-19) ...

In the context of health crises, a definition is proposed: "any serious health incident that exceeds by its magnitude the planned and applied control methods, accompanied by a great uncertainty".

.../..

Reçu le 7 juin 2021 ; accepté le 27 juillet 2021

* Texte de la conférence présentée en distanciel lors de la Journée scientifique AEEMA, 20 mai 2021

¹ UR - EpiMAI (USC Anses), École vétérinaire d'Alfort, Université Paris-Est, Maisons-Alfort, France

.../..

The management of these crises, and in particular of health crises, covers different fields, from prevention to the fight against the health incident, through surveillance and preparation to the fight. However, the management of health crises can vary from country to country and evolve over time. Indeed, several types of determinants can influence the management of these crises: sociological, technical, economical, political, environmental...

Keywords: Crisis, Health crisis, Animal health, Management.



« Au cours des 20 dernières années, la France a connu de nombreuses crises sanitaires » : si tous s'accordent à reconnaître ce fait, il est moins sûr que chacun ait la même acception de ce qu'est une crise sanitaire. Cet article introductif à la Journée de l'AEEMA du 20 mai 2021 tente de préciser ce concept de « *crise sanitaire* » en santé animale.

I - DÉFINITIONS

L'étymologie du mot crise renvoie au double sens du vocable. *Crisis*, en latin médiéval signifie « *manifestation violente, brutale d'une maladie* ». Mais si l'on remonte plus en amont dans l'étymologie, on retrouve le mot grec *Krisis* qui signifie « *jugement, décision* ».

Au sens juridique [Cornu, 2004], la crise est présentée comme une situation troublée (souvent conflictuelle) qui, en raison de sa gravité, justifie des mesures d'exception. L'acception sociologique est quant à elle plus large : « *phase difficile traversée par un groupe social* » [Le petit Larousse, 2005].

Les nombreuses définitions qui existent pour le mot crise, bien que n'étant pas toutes consensuelles, s'accordent cependant le plus souvent à reconnaître la notion d'évènement qui perturbe et déséquilibre les mécanismes de gestion existants, et qui nécessite de manière urgente une réorganisation de ceux-ci, nécessitant l'intervention des pouvoirs publics et plaçant l'intérêt collectif au-dessus de l'intérêt particulier. L'incertitude à la fois sur l'évolution de la situation et sur les changements consécutifs à cette crise fait également partie des points communs aux différentes définitions d'une crise.

Si l'on examine (figure 1) les évènements marquants qui ont fortement mobilisé l'ensemble du secteur

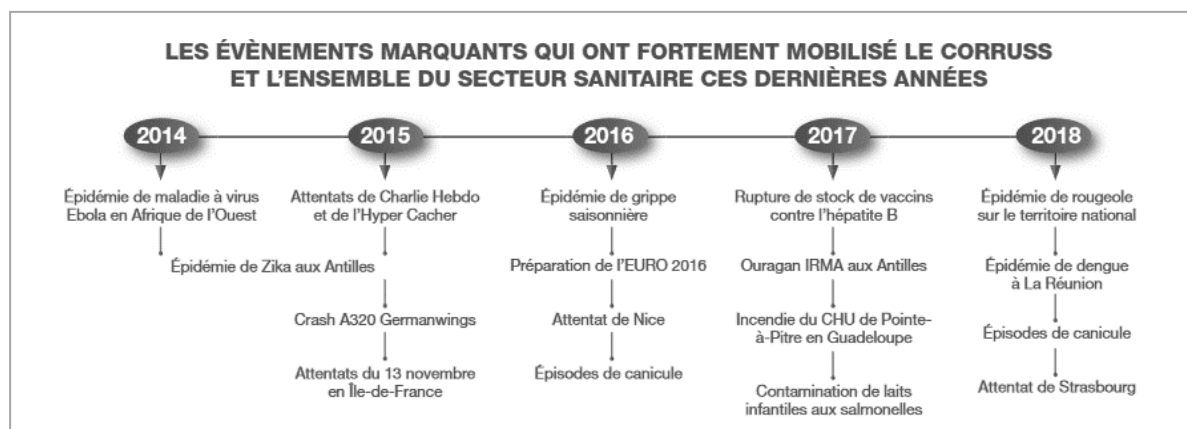
sanitaire humain récemment, d'après le CORRUSS (Centre opérationnel de régulation et de réponse aux urgences sanitaires et sociales), on rencontre successivement ces dernières années :

- En 2014, l'épidémie de maladie à virus Ebola en Afrique de l'Ouest et le début de l'épidémie de Zika aux Antilles ;
- En 2015, les attentats de « Charlie Hebdo » et de l'hyper cacher de la porte de Vincennes, le crash de l'airbus A320 Germanwings et les attentats du 13 novembre en Ile-de-France ;
- En 2016, l'épidémie inhabituellement importante de grippe saisonnière, la préparation de l'Euro 2016, l'attentat de Nice et les épisodes de canicule ;
- En 2017, la rupture de stock de vaccins contre l'hépatite B, l'ouragan IRMA aux Antilles, l'incendie du centre hospitalier universitaire de Pointe-à-Pitre en Guadeloupe et la contamination de laits infantiles par des salmonelles ;
- En 2018, l'épidémie de rougeole sur le territoire national, l'épidémie de dengue à la Réunion, les épisodes de canicule, et l'attentat de Strasbourg.

Et bien sûr, à partir de 2019, la pandémie de COVID-19.

Figure 1

Événements ayant mobilisé le CORRUSS et le secteur sanitaire en santé humaine entre 2014 et 2018

https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/fiche-corruss_14jan19.pdf

Seuls un certain nombre de ces événements sont d'ordre purement sanitaire, d'autres sont d'ordre politique (les attentats par exemple) ou d'autres encore d'ordre environnemental (les canicules) ou économique (la préparation de l'Euro en 2016). Même si la plupart de ces événements peuvent avoir des répercussions sanitaires importantes, leur déclenchement n'est donc clairement pas toujours d'ordre sanitaire. Certaines crises peuvent également avoir un retentissement médiatique, comme par exemple la forte médiatisation des quelques accidents vaccinaux avec le vaccin Astra Zéneca qui a provoqué une crise autour de l'utilisation de ce vaccin.

À l'examen de ces quelques crises et des différentes définitions disponibles, certains points communs émergent pour aider à la définition d'une crise sanitaire :

- Le **caractère d'urgence** d'une situation **sanitaire**, souvent en lien avec le nombre élevé de cas observés, en raison soit de la contagiosité de la maladie, soit du grand nombre de sujets ayant été exposés au même moment ou dans un temps court ;
- La **déstabilisation des mécanismes de gestion** et des équilibres collectifs, soit parce qu'ils sont dépassés par l'ampleur de la situation sanitaire, soit parce qu'ils n'ont pas les moyens humains ou logistiques de faire face. Ainsi, par exemple, la crise de la COVID-19 en France a clairement été marquée par l'insuffisance des places dans les services de réanimation des hôpitaux et par les difficultés d'approvisionnement et de logistique pour la mise en place de la vaccination ;

- Une **dimension collective** du problème, qui conduit à une **intervention des pouvoirs publics**, et souvent une intervention de l'État de manière centralisée prenant fréquemment l'ascendant sur la décentralisation ;
- De l'**incertitude**, le plus souvent scientifique, en raison soit d'une mauvaise connaissance de l'agent pathogène lui-même – par exemple de sa capacité à évoluer (comme dans le cas de la crise du H5N1 en Europe où le risque de mutation du virus lui permettant de « s'humaniser » a été en permanence au cœur des préoccupations) ou encore de son potentiel et de ses modalités de diffusion (comme au tout début de la crise de la COVID-19), soit de l'efficacité des mesures de gestion mises en œuvre ; ces éléments conduisant à une incertitude sur l'évolution de la situation sanitaire. L'incertitude peut également porter sur l'acceptabilité des mesures de gestion de la crise, et donc sur la possibilité de les mettre en œuvre efficacement ou non.

Ainsi, ces éléments communs peuvent conduire à proposer la définition suivante pour une crise sanitaire :

« Tout accident sanitaire dépassant par son ampleur les modalités de lutte prévues et appliquées, et accompagné d'une forte incertitude ».

II - GESTION

Là encore, l'observation des dernières crises sanitaires en santé humaine (*cf. supra*) ou en santé animale comme par exemple la gestion de la crise sanitaire de l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) en 2016, 2017 et 2020 ou celle de la peste porcine africaine (PPA) en Belgique en 2018, conduit à mettre en évidence des contraintes constantes associées à ces crises comme :

- Des moyens humains et matériels qui s'avèrent régulièrement insuffisants ;
- Un épuisement des équipes si la durée de la crise est trop longue ;
- La perception de certaines mesures de gestion qui peut être suffisamment mauvaise pour conduire à ne pas les appliquer malgré leur efficacité technique ;
- L'incertitude sur l'efficacité des mesures mises en place qui nécessite un suivi des résultats et si nécessaire un ajustement régulier de ces mesures.

Face à ces contraintes, et pour gérer ces crises, des éléments se dégagent de manière régulière :

- **Une unité dans la gouvernance** qui est le plus souvent centralisée au plan national, les mesures étant directement issues d'une « cellule de crise » censée avoir pris des avis à la fois auprès des acteurs de terrain qui vont devoir mettre en place les mesures décidées, et auprès de scientifiques pour aider à réduire l'incertitude des décisions. Cette prise en compte de **conseils scientifiques** peut alors s'effectuer de manière formelle sous forme d'expertises collectives auprès d'organismes dédiés à cette activité, comme l'Anses par exemple (cas de l'IAHP par exemple en 2016, 2017 et 2020 ou de la PPA en 2018 et

2019) ou, quand la crise sort du champ de la santé animale, de manière moins formalisée auprès d'experts, indépendamment de toute structure officielle d'expertise, comme ce fut le cas par exemple lors de la gestion de la crise du H1N1 en 2009 ou enfin, auprès de comités spécifiquement créés pour l'occasion (cas du conseil scientifique spécialement créé par le Président de la République pour accompagner la crise de la COVID-19 par exemple) ;

- **Une prééminence pour le collectif** qui prime toujours sur l'intérêt particulier. Ainsi par exemple, l'État a décidé l'abattage préventif de centaines de milliers d'oiseaux, dont la plupart étaient encore sains, pour protéger les autres élevages, lors des dernières crises d'IAHP ;
- **Une mutualisation des moyens et des ressources**, à la fois pour répondre aux besoins, par exemple en réquisitionnant des vétérinaires comme cela a eu lieu lors des dernières crises d'IAHP, ou des organisations professionnelles agricoles, ou en dépêchant des renforts dans les Services déconcentrés concernés pour aider à appliquer les mesures. La mutualisation des ressources peut également porter sur l'indemnisation des élevages faisant l'objet de mesures d'abattage avec des subventions provenant de l'État ;
- **Un recours possible à des mesures exceptionnelles**, par exemple en dépeuplant presque totalement une zone d'élevage pour éteindre l'épizootie d'IAHP en 2016 ou, plus récemment, dans le cadre de la santé publique en imposant un confinement des personnes lors de la crise sanitaire de la COVID-19.

III - LES DÉTERMINANTS DU CHANGEMENT

Comme toute chose, dans notre civilisation marquée par une appétence très forte pour le changement, mais également en raison de progrès techniques très rapides, la gestion de crises sanitaires est appelée à évoluer. Les déterminants de cette évolution sont nombreux ; il peut s'agir de changements dans :

- **Les écosystèmes**, bousculés par les évolutions climatiques mais également par les modifications paysagères provoquées par l'Homme, soit dans le sens d'une diminution des espaces naturels (cas de la déforestation dans les pays africains ou en Amazonie), soit dans le sens au contraire d'une mise en jachère de certains espaces

agricoles comme en France par exemple ; ou encore en raison d'une densification des élevages dans certaines zones (cas des élevages de canards du Sud-Ouest de la France). En parallèle, les systèmes de production évoluent également : systèmes pyramidaux, augmentation des effectifs moyens par élevage, augmentation des déplacements humains et animaux, développement des élevages plein-air sous la pression sociétale... Certaines de ces évolutions peuvent induire une plus grande proximité entre animaux domestiques et animaux sauvages, et conduire à l'émergence de certaines crises

comme celle de l'IAHP en 2020 en raison de l'introduction du virus en élevage par des oiseaux sauvages et de la propagation rapide de ce virus au sein des élevages ;

- **La gouvernance**, qui a été modifiée en raison, d'une part, du transfert d'une partie des responsabilités de l'État vers les professionnels et, d'autre part, d'une évolution plus administrative et moins technique des services déconcentrés de l'État (DD(cs)PP) ;
- **Le contexte sociétal** : la société évolue, l'accès de la population à de multiples sources d'information (internet et les réseaux sociaux notamment) proposant de nombreuses informations, exactes ou non, et présentant des opinions quelques fois très divergentes entre elles, conduit à une modification de la perception et de l'acceptabilité par la population. Ainsi, des avis d'experts scientifiques sont parfois violemment contestés (par exemple, les positions de l'Anses sur le Fipronil ont été fortement discutées) ; notamment quand les collectifs d'experts ne comprennent pas de représentant d'opinions divergentes. L'acceptabilité de certaines pratiques de gestion est également en train d'évoluer. Ainsi, l'abattage d'animaux de manière préventive, qui jusqu'ici ne posait pas de problème d'acceptabilité, commence à interroger une partie de la population ;
- **Le contexte économique** peut évoluer également, par exemple lorsqu'une filière se développe rapidement (comme celle des canards gras du Sud-Ouest en France), si la crise engendre des conséquences économiques, qu'elles soient directes ou indirectes, ou encore lorsque les impacts commerciaux se modifient, que ces impacts soient directs (pertes qui peuvent varier en fonction des différentes souches d'agents pathogènes) ou indirects, en fonction des marchés ;
- **Le développement de nouveaux outils de gestion** : l'amélioration de la veille sanitaire internationale aurait pu jouer un rôle important pour prévenir la crise IAHP de 2020 car elle signalait très tôt (fin août 2020) l'impact du virus H5N8 sur les populations d'oiseaux migrateurs qui descendaient vers le sud. Les vaccins évoluent également : bon nombre d'entre eux permettent maintenant de distinguer les animaux

vaccinés préventivement des animaux infectés, et ceci autorise donc l'usage de stratégies « DIVA », y compris dans des zones aspirant à conserver un statut « indemne ». Des outils moléculaires sont maintenant disponibles en routine. Ils permettent de connaître, dans un temps très court, l'origine des agents pathogènes circulant, leurs mutations éventuelles, et ainsi de mieux comprendre les modalités d'introduction et de circulation des agents pathogènes dans les populations. Ainsi, une seule souche d'IAHP de H5N8 a été introduite dans le Sud-Ouest au cours de l'épizootie en 2020, où elle a provoqué près de 500 foyers, alors qu'au même moment, dans les Pays de la Loire, trois souches différentes d'IAHP H5N8 provenant d'oiseaux sauvages étaient introduites dans des élevages de canards, provoquant seulement quatre foyers d'IAHP au total. Enfin, les mesures de biosécurité se sont également développées dans certaines filières, principalement avicoles et porcines, et sont encore appelées à évoluer, notamment pour protéger les élevages des introductions d'agents pathogènes provenant de la faune sauvage.

Tous ces déterminants se conjuguent pour conduire à choisir de nouvelles stratégies de lutte en tenant compte de ces évolutions.

La Journée scientifique du 20 mai 2021 a permis de revenir, au cours de la matinée, plus en détail sur certains des déterminants des crises sanitaires en santé animale et sur les conséquences qu'ils induisent en termes d'évolution des stratégies de lutte contre les maladies transmissibles animales : évolution de perception par la société et de l'acceptabilité sociale des moyens de lutte ; évolution de la gouvernance ; évolution des outils de gestion ; évolution de la préparation à la gestion des crises sanitaires. L'après-midi a été consacré à la présentation de quatre exemples de crises sanitaires, mettant en avant ces évolutions d'un ou plusieurs déterminant(s) précité(s) : une crise touchant le consommateur, avec l'exemple du fipronil ; l'exemple de la tuberculose bovine en Irlande, vers un usage de la vaccination ; la prévention de l'influenza aviaire hautement pathogène, vers l'usage de la biosécurité en élevage de canards ; la gestion de la fièvre aphteuse à l'île Maurice, une stratégie vaccinale en vue de l'éradication. La Journée s'est clôturée par une table ronde réunissant l'ensemble des orateurs, ainsi que Clément Lazarus, adjoint au sous-directeur de la veille et de la sécurité sanitaire (Direction générale de la santé), qui a plus spécifiquement apporté des éclairages en lien avec la crise de la COVID-19.

BIBLIOGRAPHIE

CORNU G. - Vocabulaire juridique, Paris, 6 éd.,
PUF, 2004. p.442

Larousse -
[https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/crise/
20526](https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/crise/20526)



Remerciements

Les auteurs remercient les membres du groupe de travail de l'AEEMA qui ont participé à l'élaboration du programme de la Journée : Jean-Philippe Amat, Benoit Durand, Guillaume Gerbier, Jean-Guillotin, Pascal Hendrikx, Christian Michel, Bernard Toma et Timothée Vergne.