N° 910
SÉNAT

2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 septembre 2025

PROPOSITION DE LOI

visant à renforcer la santé animale,

PRÉSENTÉE

Par M. Serge MÉRILLOU,

Sénateur

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La santé animale ne saurait être considérée comme une question réservée aux spécialistes : elle constitue un enjeu de santé publique qui concerne l'ensemble de la société. Elle conditionne la souveraineté alimentaire de la France, la stabilité économique des revenus de nos agriculteurs et de nos filières agricoles, la vitalité de nos territoires ruraux et, *in fine*, la confiance des citoyens dans la qualité de leur alimentation. Soulignons par ailleurs l'extrême gravité que peuvent présenter les épizooties. En raison de l'influenza aviaire, la filière foie gras a par exemple perdu 50 % de sa production et elle aurait pu disparaître sans l'aide de l'État entre 2015 et 2022. Les conséquences ont été dramatiques pour de nombreux éleveurs mais furent également en cascade pour l'ensemble de la filière. Des sites de production et de transformation de canard ont ainsi été liquidés en Dordogne, faute d'approvisionnement suffisant, fragilisant ainsi des territoires entiers. La santé animale peut donc comporter des conséquences sanitaires, environnementales, économiques et territoriales.

Or, les crises récentes ont démontré que notre organisation sanitaire n'est plus pleinement adaptée aux évolutions des risques épidémiologiques. Comme le souligne la note d'analyse du ministère de l'agriculture sur la lutte contre les maladies animales dans le contexte du changement climatique, l'évolution du climat accroît la circulation des agents pathogènes et favorise l'émergence de nouvelles épizooties. Cette dimension impose, d'abord, d'intégrer pleinement la santé animale dans une approche globale de type *One Health*, reliant santé animale, santé humaine et environnement. Les trois sont liés.

La succession des épisodes d'influenza aviaire, la résurgence de la tuberculose bovine ou l'émergence de maladies vectorielles rappellent l'urgence d'un changement de paradigme. Trop souvent, notre pays s'en remet à des mesures d'urgence lourdes et socialement coûteuses — abattages massifs, indemnités complexes — alors que les outils de prévention existent.

Les campagnes vaccinales, le développement de vaccins innovants, la coordination européenne des dispositifs et l'anticipation logistique doivent devenir le cœur de la politique sanitaire, et non une variable d'ajustement. Comme le rappelait déjà la résolution adoptée le 30 mai 2002 par le Comité

international de l'Organisation mondiale de la santé animale, la lutte contre les maladies animales constitue un bien public mondial, qui suppose une action coordonnée de l'État, des éleveurs et de la communauté internationale. La France doit prendre toute sa part dans cette responsabilité partagée en dotant son système de santé animale d'outils renforcés de prévention, de gouvernance et de solidarité.

Notre pays dispose d'une expérience robuste en matière de santé animale. Le 1^{er} octobre 2023, le ministère de l'agriculture a lancé la première campagne nationale de vaccination contre l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP), ciblant les canards d'élevage. Cette initiative est la première en Europe, positionnant la France comme le premier grand pays exportateur de volailles à déployer une stratégie de vaccination à grande échelle pour protéger ses élevages. Au cours de cette première campagne vaccinale, entre le 1^{er} octobre 2023 et le 30 septembre 2024, 61 millions de canards ont fait l'objet d'une vaccination contre l'IAHP.

Le 1^{er} octobre 2024, cette campagne a été reconduite selon la même stratégie, en complément des mesures de biosécurité et de surveillance renforcée déjà en place sur le territoire hexagonal.

Le ministère de l'agriculture a toutefois annoncé le 14 mars 2025 la réduction de 70 % à 40 % du taux de prise en charge de l'État concernant la vaccination contre l'influenza aviaire. Cette décision soudaine, qui sera effective à compter du 1^{er} octobre 2025, n'est pas comprise par les professionnels de la filière avicole qui voient leur reste à charge s'élever. Ces derniers ont en effet été fortement fragilisés avec 1 800 foyers d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) détectés et 32 millions de volailles abattues au cours des deux années précédant la mise en place de la vaccination. La Dordogne a été fortement touchée par la grippe aviaire et des éleveurs de canards et d'oies notamment ont été contraints d'arrêter leur activité.

De plus, les autorités sanitaires – animale et humaine – sont en alerte, face à une diffusion accrue de la grippe aviaire dans d'autres pays européens mais aussi aux États-Unis où le virus décime les élevages de volailles et conduit à une explosion du prix des œufs. Lors des assises du sanitaire organisées à la fin du mois de janvier, le ministère avait pourtant souligné la pertinence économique de la vaccination préventive, dont le coût global (100 millions d'euros) demeure nettement inférieur aux indemnités versées pour les pertes d'élevages (près d'un milliard d'euros pour la seule saison 2021-2022). Les États-Unis s'intéressent désormais à la politique de vaccination française qu'il serait dommage de fragiliser.

L'article premier propose dès lors de maintenir à hauteur de 70 % le taux de prise en charge de l'État concernant la vaccination contre l'influenza aviaire.

Autre élément de fragilité de notre politique vaccinale contre l'influenza aviaire, bien que de moindre ampleur, les oiseaux captifs dans les parcs zoologiques ne peuvent pas recevoir de vaccination contre l'IAHP. Le Parc du Bournat en Dordogne illustre la vulnérabilité de ces établissements : 80 palmipèdes ont dû être euthanasiés le jeudi 23 janvier 2025 après la découverte d'un foyer de grippe aviaire au sein de l'établissement.

Si les désagréments causés aux parcs de loisirs peuvent sembler limités, un élevage de poulets fermiers, situé à 1,4 km du parc de loisirs, a failli devoir être lui aussi être abattu, à 400 mètres près. En effet, il s'agit ici d'une influenza aviaire donc contagieuse. Afin de lutter contre tout risque de contagion, il serait préférable que les parcs puissent bénéficier des mêmes protections vaccinales que les élevages. Tel est l'objet de l'**article 2**.

La coopération européenne, réelle et importante, gagnerait à être renforcée. Sur le plan de la recherche, les États-membres de l'Union européenne et les laboratoires agréés pourraient se coordonner davantage afin de mutualiser leurs travaux de recherche vétérinaire. **Tel est l'objet de l'article 3.**

Autre levier de coopération européenne, une banque de vaccins et d'antigènes pourrait être utilement créée au niveau européen. C'est ce que recommandent, notamment, les inspecteurs du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) dans un rapport de juin 2025 intitulé « De la pertinence de développer les banques d'antigènes en santé animale en anticipation des émergences sanitaire » : « *La mission conclut que les banques de vaccins et d'antigènes sont utiles dans une acception moderne du concept que la mission a intitulé "banques biologiques à vocation vaccinale", mais aussi et surtout dans une approche de la vaccination collective attendue de tous qui fait changer de paradigme.* » Rappelons que disposer d'une banque d'antigènes permet de produire un vaccin en 5 à 10 jours. Enfin, une procédure d'autorisation temporaire d'utilisation (ATU) européenne pourrait être créée pour faciliter et accélérer les processus. Faute de compétence législative au niveau européen, l'**article 4** prévoit dès lors la remise d'un rapport du Gouvernement sur le sujet afin de préparer une stratégie précise et résolue de la France sur l'ensemble de ces sujets.

Le Fonds national de mutualisation du risque sanitaire (FMSE), outil particulièrement utile pour les agriculteurs et les filières, doit disposer d'un rôle plus dynamique et agir de manière davantage préventive. Les évolutions de taux de prise en charge de l'État concernant le variant 3 de la fièvre catarrhale ovine et les lourdes conséquences de ce variant ainsi que du variant 8 dans les élevages français doivent nous conduire à renforcer notre politique de prévention. Les vaccins constituent un levier de prévention efficace et robuste, encore faut-il que l'achat soit accessible pour les éleveurs lorsque l'État se désengage. C'est pourquoi le FMSE pourrait être mobilisé dans le financement des achats de doses de vaccins et leur administration à condition que ses missions soient élargies à la prévention. C'est l'objectif de **l'article 5 de cette proposition de loi**.

Afin d'améliorer la santé animale, la France doit par ailleurs créer une cinquième école vétérinaire publique sur le territoire national pour répondre à la déprise vétérinaire en zones rurales.

La région Nouvelle-Aquitaine et un ensemble d'acteurs parties prenantes locales, régionales et nationales s'engagent très fortement pour la mise en place d'une cinquième école publique vétérinaire à Limoges, projet structurant pour le territoire du Limousin, de l'ensemble de la Nouvelle-Aquitaine mais également pour notre pays.

Ce projet, prévu par **l'article 6** de la présente proposition de loi, vise à participer au maintien de l'élevage dans les territoires ruraux et à renforcer notre structure de formation de vétérinaires. Il est ancré dans la stratégie régionale et inter-régionale d'aménagement et d'attractivité des territoires ruraux et de santé des populations.

La lutte contre la tuberculose bovine est un sujet de préoccupation majeure pour les éleveurs, particulièrement en Dordogne et dans les Pyrénées-Atlantiques, où des cas ont été détectés. Rappelons que la tuberculose bovine est une maladie infectieuse générée par la bactérie *Mycobacterium bovis*, qui peut se transmettre à d'autres mammifères (blaireaux, cervidés, sangliers) et à l'humain. La faune sauvage, et notamment le blaireau, est un vecteur majeur de cette zoonose importante. Le contrôle renforcé de la faune sauvage, incluant la surveillance épidémiologique, la régulation des populations et l'encadrement des activités humaines susceptibles de perturber les équilibres écologiques et de favoriser la circulation des agents pathogènes, est prévu par **l'article 7** pour lutter contre la recrudescence de la tuberculose bovine.

Les mécanismes d'indemnisation, conçus pour compenser les pertes, ne remplissent plus leur rôle de protection et de confiance. Leur barémisation,

leur fiscalisation et leur assujettissement aux cotisations sociales fragilisent les exploitations au moment même où elles devraient être sécurisées. L'indemnisation ne saurait être considérée comme un revenu imposable : elle est avant tout un instrument de sauvegarde d'outils de production indispensables à l'éleveur pour reconstituer un cheptel. Rappelons par ailleurs le drame humain que constitue l'abattage d'animaux atteints ou potentiellement atteints par une maladie comme l'a montré la vive détresse d'un éleveur à Eyzerac, en Dordogne. C'est pourquoi **l'article 8** propose d'exonérer d'impôts ou de cotisations sociales le montant des indemnités reçues par l'éleveur. Cette exonération ne concernerait pas uniquement la tuberculose bovine mais l'ensemble des maladies animales, afin de ne pas créer de ruptures d'égalité entre les filières. **L'article 9** constitue le gage de cette proposition de loi.

La présente proposition de loi vise à améliorer la santé animale au sein des élevages français. Loin de résoudre l'ensemble des problèmes constatés par les éleveurs et vétérinaires, elle espère apporter des solutions concrètes à des failles identifiées dans notre politique de santé animale. Cette proposition de loi entend ainsi placer la prévention au cœur de la politique sanitaire, réformer l'indemnisation pour qu'elle soutienne réellement les éleveurs, consolider les maillons essentiels que sont la vaccination et la formation vétérinaire, et renforcer la gouvernance collective de la santé animale. Elle trace ainsi la voie d'une politique renouvelée, alliant rigueur scientifique, justice sociale et responsabilité publique.

Proposition de loi visant à renforcer la santé animale

Article 1^{er}

- ① L'article L. 221-1-1 du code rural et de la pêche maritime est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Pour les campagnes de vaccination contre le virus de l'influenza aviaire hautement pathogène décidées par l'autorité administrative, la participation financière de l'État aux frais générés par ces campagnes de vaccination est fixée à 70 %. »

Article 2

- ① Après l'article L. 221-1-1 du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un article L. 221-1-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 221-1-2.* – La vaccination préventive contre le virus de l'influenza aviaire hautement pathogène des oiseaux captifs dans les établissements zoologiques à caractère fixe et permanent est autorisée. »

Article 3

- ① Après l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un article L. 1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 1-1.* – L'État veille à la coordination et à la mutualisation de la recherche vaccinale avec les autres États membres de l'Union européenne et avec les laboratoires agréés par l'autorité administrative, afin de favoriser le développement et la reconnaissance mutuelle des vaccins pour usage vétérinaire. »

Article 4

- ① Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport sur la création, en coordination avec les autres États membres de l'Union européenne, d'une banque d'antigènes et d'une banque de vaccins destinées à la prévention des principales maladies animales transmissibles.
- ② Ce rapport étudie également les modalités de création d'une procédure de mise à disposition exceptionnelle et temporaire de médicaments à l'échelon européen.

Article 5

- ① Après l'article L. 361-4 A du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un article L. 361-4 B ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 361-4 B.* – La deuxième section du Fonds national de gestion des risques en agriculture peut également, dans le respect des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, financer des actions de veille et de prévention des risques sanitaires, notamment :
- ③ « 1° Le maillage territorial des vétérinaires sanitaires spécialisés en élevage, y compris par la mise en place d'équipes mobiles ;
- ④ « 2° L'achat et l'administration de vaccins pour usage vétérinaire ;
- ⑤ « 3° La réalisation d'audits permettant d'évaluer la conformité des exploitations agricoles aux règles de biosécurité. »

Article 6

- ① Après le 13° du I de l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un 13°*bis* ainsi rédigé :
- ② « 13° *bis* Créer une cinquième école vétérinaire publique pour répondre aux enjeux de souveraineté nationale en matière de formation des vétérinaires, de sécurité alimentaire et de santé publique, d'accompagnement de l'élevage, ainsi que de lutte contre la déprise vétérinaire en zones rurales ; ».

Article 7

- ① La section 1 du chapitre I^{er} du titre préliminaire du livre II du code rural et de la pêche maritime est complétée par un article L. 201-1-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 201-1-3.* – L'État met en œuvre, en lien avec les organisations professionnelles agricoles, les services vétérinaires et les fédérations des chasseurs, des mesures de régulation et de contrôle renforcés de la faune sauvage lorsque celle-ci constitue un vecteur avéré de maladies animales transmissibles aux animaux d'élevage. Ces mesures incluent la surveillance épidémiologique, la régulation des populations et l'encadrement des activités humaines susceptibles de perturber les équilibres écologiques et de favoriser la circulation des agents pathogènes. »

Article 8

- ① I. – Après l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un article L. 221-2-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 221-2-1.* – Les indemnités versées aux exploitants agricoles en application de mesures sanitaires entraînant l'abattage total ou partiel d'un cheptel, en vue de lutter contre une maladie animale réglementée mentionnée à l'article L. 221-1, sont exonérées :
- ③ « 1° De l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, dans les conditions mentionnées à l'article 49 *octies* F du code général des impôts ;
- ④ « 2° Des cotisations et des contributions sociales dues par les ressortissants des régimes obligatoires de protection sociale agricole et recouvrées par les organismes de mutualité sociale agricole mentionnés à l'article L. 723-1 du présent code.
- ⑤ « Ces indemnités ont un caractère exclusivement compensatoire et ne peuvent être assimilées à un bénéfice de l'exploitation. »
- ⑥ II. – Le chapitre II du titre I^{er} de la première partie du code général des impôts est complété par une section 8 ainsi rédigée :
- ⑦ « *Section 8*
- ⑧ « ***Indemnités versées aux exploitants agricoles en application de mesures sanitaires entraînant l'abattage d'un cheptel***
- ⑨ « *Art. 49 octies F.* – Les indemnités versées aux exploitants agricoles en application de mesures sanitaires entraînant l'abattage total ou partiel d'un cheptel, en vue de lutter contre une maladie animale réglementée mentionnée à l'article L. 221-1 du code rural et de la pêche maritime, sont exonérées de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés.
- ⑩ « Ces indemnités ont un caractère exclusivement compensatoire et ne peuvent être assimilées à un bénéfice de l'exploitation. »

Article 9

- ① I. – La perte de recettes et les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

- ② II. – La perte de recettes résultant pour les organismes de sécurité sociale de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.