



**CGAAER**  
CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ALIMENTATION  
DE L'AGRICULTURE  
ET DES ESPACES RURAUX

**Rapport n° 14067**

# La surveillance en santé animale

## Avenir de la plateforme ESA

établi par

**Norbert LUCAS**

Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

**Olivier LAPOTRE**

Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

**Juin 2015**



# SOMMAIRE

RESUME .....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS .....	7
INTRODUCTION .....	11
PREMIERE PARTIE DEFINITIONS, EVOLUTION, REGLEMENTATION DE LA SURVEILLANCE .....	13
1. DEFINITIONS ET CRITERES DE QUALITE RELATIFS AUX DISPOSITIFS DE SURVEILLANCE EN SANTE ANIMALE .....	13
1.1. Définitions .....	13
1.1.1. Surveillance épidémiologique en santé animale .....	13
1.1.2. Les différents types de surveillance .....	14
1.2. Organisation et mise en œuvre de la surveillance .....	15
1.2.1. La conception du système incluant l'engagement des acteurs .....	16
1.2.2. La réalisation de tests (définition OIE) .....	16
1.2.3. Le recueil et la gestion des données issues de ces tests .....	16
1.2.4. L'analyse des données .....	17
1.2.5. La diffusion des informations .....	17
1.2.6. Le suivi et l'évaluation des systèmes de surveillance .....	17
2. L'EVOLUTION DE LA SURVEILLANCE ET DE L'EPIDEMIOSURVEILLANCE EN SANTE PUBLIQUE VETERINAIRE .....	18
2.1. La surveillance descriptive des événements sanitaires à l'époque pasteurienne .....	18
2.2. La surveillance comme support de la lutte contre les grandes épidémies animales et les zoonoses .....	18
2.3. Surveillance et lancement des grandes prophylaxies .....	19
2.4. Impulsion de l'épidémiosurveillance par les laboratoires nationaux .....	20
2.5. Le développement de la science de l'épidémiologie <i>sensu stricto</i> .....	22
2.6. Les enseignements de cette évolution .....	23
3. L'ENCADREMENT REGLEMENTAIRE DE LA SURVEILLANCE EN SANTE PUBLIQUE VETERINAIRE .....	25
3.1. La réglementation communautaire .....	25
3.1.1. Partie santé animale .....	25
3.1.2. Partie santé humaine .....	28
3.2. La réglementation nationale .....	29
3.2.1. Partie santé animale .....	29
3.2.2. Partie santé humaine .....	32
DEUXIEME PARTIE LE DISPOSITIF FRANÇAIS D'EPIDEMIOSURVEILLANCE ET PROPOSITIONS D'EVOLUTION .....	33
1. LA SURVEILLANCE : PRIORITES ET POSITIONNEMENT DES DIFFERENTS ACTEURS .....	35
1.1. L'Etat, garant et moteur de l'organisation de la surveillance .....	35
1.2. Les éleveurs et détenteurs : premiers observateurs de l'état de santé de leurs animaux, et leurs organisations sanitaires, partenaires essentiels de la surveillance .....	36

1.3. Chasseurs et gestionnaires de la faune sauvage, nouveaux acteurs reconnus du sanitaire .....	38
1.4. Les vétérinaires, incontournables experts de la santé animale .....	39
1.5. Les laboratoires officiels et les instituts de recherche .....	41
1.5.1. Les laboratoires nationaux de référence, des acteurs à renforcer et les instituts de recherche publics, des acteurs à insérer pleinement.....	41
1.5.2. Les laboratoires publics, maillon essentiel de la production et transmission des données d'analyses sanitaires. Les autres laboratoires, une nécessaire intégration des données analytiques .....	42
1.6. Les autres parties prenantes .....	43
2. LA SURVEILLANCE : PLACE ET EVOLUTION POSSIBLE.....	45
2.1. Positionnement de la surveillance au sein de la maîtrise sanitaire .....	45
2.2. Propositions d'évolution .....	46
2.2.1. Un pilotage par la DGAI renforcé .....	46
2.2.2. Des réseaux sanitaires de surveillance organisés par filières.....	47
2.2.3. Des systèmes d'information de la surveillance coordonnés et opérationnels pour fournir des indicateurs pleinement fiables .....	50
3. LES DIFFERENTS SCENARIOS D'EVOLUTION DE L'ACTUELLE PLATEFORME D'EPIDEMIOSURVEILLANCE EN SANTE ANIMALE (PLATEFORME ESA).....	53
3.1. L'association loi de 1901.....	53
3.2. Une agence publique .....	54
3.2.1. Groupement d'intérêt public .....	56
3.2.2. Intégration à un établissement public existant : l'Anses.....	57
3.2.3. L'Intégration à un EPA à créer autour de l'ensemble des missions de gestion des risques sanitaires et englobant les missions de référence.....	58
3.3. Une légitimité législative sans personnalité morale.....	61
3.3.1. Inscription de la plateforme ESA dans la loi .....	61
3.3.2. Organisation de l'Etat en lien avec la plateforme ESA .....	63
CONCLUSION .....	65
ANNEXES .....	67
Annexe 1 : lettre de mission .....	69
Annexe 2 : liste des personnes rencontrées.....	72
Annexe 3 : liste des sigles utilisés .....	74
Annexe 4 : bibliographie.....	76

## RESUME

L'épidémiosurveillance a pour objectifs de déceler l'apparition d'un processus pathologique, d'évaluer son importance (impact sanitaire, risque zoonotique, conséquences économiques...), de prendre des mesures de gestion, individuelles ou collectives, raisonnées, et d'apprécier les résultats d'une lutte menée par un gestionnaire du risque mais elle concourt aussi à prioriser les différentes actions possibles de lutte contre un danger sanitaire voire entre dangers sanitaires.

Il appartient à l'Etat de s'assurer que les surveillances instaurées lui permettent de maîtriser les dangers sanitaires réglementés et de découvrir rapidement les émergences. Leur organisation nécessite, préalablement et *in itinere*, une étroite concertation entre toutes les parties intéressées. La production et la gestion de données sont consubstantielles de ces surveillances. Comme les gestionnaires des autres risques peuvent également effectuer des opérations de surveillance, il importe aussi de permettre des échanges de données et d'optimiser les actions menées en rationalisant les coûts. A ces fins, l'instauration effective de réseaux de surveillance couvrant l'ensemble des filières animales et incluant la faune sauvage constituerait une amélioration notable. L'implication des détenteurs et de leurs organisations sanitaires est à encourager et des réseaux existants devraient être reconnus.

La surveillance des dangers sanitaires réglementés des animaux ne peut pas être assurée par les seuls services de l'Etat qui sans les vétérinaires praticiens, et les laboratoires agréés dépendant des collectivités territoriales, serait désarmé. La réactivité de ces deux catégories de partenaires a joué, notamment lors des crises, un rôle majeur dans les succès rencontrés.

Le partenariat instauré avec les organisations d'éleveurs ou de détenteurs de droits de chasse doit se poursuivre notamment au sein de la plateforme ESA qui pourrait être pérennisée, sans la doter d'une personnalité morale, en lui conférant une légitimité d'ordre législatif dans le code rural, à l'instar de celle dont dispose le réseau national de santé publique dans le code afférent.

**Mots clés** : surveillance, épidémiosurveillance, santé animale, plateforme, réseau



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

**R1.** Pour une responsabilité identique de l'Etat dans les domaines animal, végétal et alimentaire dans la coproduction de la sécurité sanitaire en matière de surveillance des dangers sanitaires, un article L. 200-1 pourrait être inséré en tête du livre II du CRPM selon les termes suivants : « *Afin de veiller à la sécurité sanitaire, l'Etat organise, en fonction de leur gravité, la surveillance des dangers sanitaires concernant les animaux, les végétaux et les aliments. Il s'appuie sur les laboratoires nationaux de référence, les établissements de recherche, les autres laboratoires publics d'analyses dont ceux gérés par des collectivités territoriales et les autres laboratoires agréés ou reconnus ainsi que sur les vétérinaires. Il peut s'appuyer sur des organisations de propriétaires ou détenteurs d'animaux, de végétaux ou de professionnels du secteur alimentaire ou toute structure intervenant dans le domaine de la maîtrise des dangers sanitaires animaux, végétaux et alimentaires qui ont été reconnues ou agréées.* »

**R2.** Afin de permettre aux vétérinaires d'assurer pleinement leur rôle dans la surveillance et le suivi des élevages, notamment en matière d'antibiorésistance, il est proposé d'ajouter à la première phrase de l'article L. 201-3 du CRPM, après le mot « *concernant* », les termes suivants : « *les plans nationaux visant à protéger la santé publique et* ». Cette phrase s'écrirait ainsi : « *L'autorité administrative prend toutes mesures destinées à collecter, traiter et diffuser les données et informations d'ordre épidémiologique concernant **les plans nationaux visant à protéger la santé publique et les dangers sanitaires de première catégorie ainsi que, dans la mesure où cela s'avère nécessaire, les dangers sanitaires de deuxième catégorie*** ». Il est également proposé d'ajouter à la fin de la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 201-7 du CRPM les mots suivants : « *et sur les données relatives aux plans nationaux visant à protéger la santé publique* » et à la fin de la dernière phrase du même alinéa « *ainsi qu'aux vétérinaires désignés par les éleveurs au titre de l'article L. 203.3 du CRPM et tout autre vétérinaire désigné par ceux-ci.* ». Cet alinéa deviendrait alors : « Les personnes mentionnées au présent article sont également soumises à un devoir d'information sur les dangers sanitaires de deuxième catégorie qui figurent sur une liste établie par l'autorité administrative **et sur les données relatives aux plans nationaux visant à protéger la santé publique.** L'autorité administrative définit les cas où l'information doit être communiquée à ses services ou à l'association sanitaire régionale mentionnée à l'article L. 201-11 **ainsi qu'aux vétérinaires désignés par les éleveurs au titre de l'article L. 203.3 du CRPM et tout autre vétérinaire désigné par ceux-ci.** »

**R3.** Afin de conforter le rôle des laboratoires de référence dans la surveillance, il est proposé d'ajouter l'alinéa suivant à l'article L. 202-2 du CRPM : « *Les laboratoires nationaux de référence fournissent à l'autorité administrative dans ses domaines de compétence ainsi qu'aux laboratoires agréés un appui scientifique et technique nécessaire à la collecte, au traitement et à la diffusion des données et informations d'ordre épidémiologique prévues par le présent article selon les standards retenus par l'Etat. Les laboratoires visés aux articles L. 202-3 et L. 202-4 doivent leur transmettre tout échantillon d'analyse nécessaire à l'exercice de ces missions* ».

**R4.** Afin d'apprécier la dangerosité des phénomènes sanitaires émergents, et en outre d'assurer la transposition de l'article 6 de la directive 2003/99/CE du 17 novembre 2003 (cf. I.3.1.1) il est proposé d'ajouter la phrase suivante après le premier alinéa de l'article L. 201-3 du CRPM : « *Dans le but d'identifier la cause et l'étendue de phénomènes sanitaires émergents, l'autorité administrative peut imposer aux personnes physiques ou morales citées à l'article L. 201-7 la transmission de tout échantillon, de tout matériel biologique et de toutes informations sanitaires relatives à ce phénomène.* »

**R5.** Dans cet objectif et afin d'améliorer la surveillance sanitaire et la prévention des populations animales et végétales, il est proposé de modifier à minima l'article L. 201-10 du CRPM selon les termes suivants : « **L'autorité administrative constitue sous son autorité ou reconnaît selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat des réseaux de surveillance et de prévention des dangers sanitaires. Lorsqu'elle constitue des réseaux de surveillance, l'autorité administrative en détermine le ressort géographique et définit les modalités de participation et de la coordination des actions de leurs membres. Lorsqu'ils sont reconnus par l'autorité administrative ces réseaux sont placés sous son autorité pour les dangers sanitaires de catégorie 1 et de catégorie 2 réglementés.** Les missions attribuées à ces réseaux peuvent être étendues aux mesures de lutte contre les dangers sanitaires. La gestion du réseau est confiée à un ou plusieurs organismes dotés de la personnalité morale.

*Les personnes qui sont propriétaires ou détenteurs d'animaux ou de végétaux au titre de leur activité professionnelle ainsi que les autres personnes soumises en application des articles L. 201-4 et L. 221-1 à des obligations en matière de prévention, de surveillance et de lutte contre les dangers sanitaires sont tenues d'adhérer au réseau correspondant à leur type d'activité et à leur zone d'activité. Elles participent aux actions de prévention, de surveillance et de lutte contre les dangers sanitaires relevant de leur responsabilité, directement ou par l'intermédiaire d'organismes à vocation sanitaire **ou d'organisations vétérinaires à vocation technique** mentionnés à l'article L. 201-9, et se soumettent aux mesures prescrites par l'autorité administrative.*

*Les organismes mentionnés à l'article L. 201-9, les vétérinaires, les laboratoires et les professionnels agissant dans ces domaines d'activités sont associés, sans préjudice des dispositions de l'article 226-13 du code pénal, aux activités des réseaux de surveillance et de prévention.*

*Les départements participent à la veille sanitaire par l'intermédiaire des laboratoires d'analyses départementaux.*

*L'organisme gestionnaire du réseau **prélève directement ou indirectement par voie d'un délégataire et selon des modalités définies lors de sa reconnaissance,** sur les adhérents mentionnés au deuxième alinéa, des cotisations destinées à couvrir les frais de fonctionnement du réseau. En cas de non-paiement du coût des actions mentionnées au premier alinéa, l'autorité administrative peut refuser la délivrance des documents et certificats prévus par les règlements pris en application de l'article L. 221-1 et mentionnés à l'article L. 236-2 et au I de l'article L. 251-12 ou prononcer leur retrait ».*

**R6.** Afin de permettre un traitement efficace des données de surveillance sanitaire, il est proposé d'ajouter à l'article L. 201-3 du CRPM l'alinéa suivant : « *L'Etat et les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les LNR, les instituts de recherche et écoles nationales vétérinaires, les correspondants publics ou privés membres de la plateforme nationale d'épidémiosurveillance en santé animale, transmettent toutes les informations nécessaires à la surveillance en santé animale au système d'information désigné par le MAAF et placé sous son autorité et selon des normes et standards précisés par décret.* »

**R7.** Sur la base du travail réalisé par le CGAAER en 2013 et en cohérence avec les requis de la note du premier ministre du 9 avril 2013 pour la création de nouvelles agences, il peut être proposé d'intégrer l'actuelle plateforme ESA dans un Etablissement Public Administratif dont les statuts seraient adoptés par décret en conseil d'Etat. Cet EPA serait chargé de la mise en œuvre sur l'ensemble du territoire des mesures de gestion du risque dans le domaine de la santé lié à l'alimentation du stade de la production à la consommation. Un tel établissement mettrait en œuvre pour le compte de l'État – maître d'ouvrage – les actions de gestion du risque dans leur ensemble à savoir, la prévention, la surveillance et la lutte. Il intégrerait, outre les services territoriaux de l'Etat relevant du programme 206, les laboratoires de référence afférents actuellement intégrés à l'Anses et les laboratoires des collectivités territoriales.

**R8.** Pour renforcer l'actuelle plateforme ESA et lui conférer une existence légale et sécurisée dans le temps et le financement adapté, il est proposé par analogie à l'article L. 1413-2 du CSP institutionnalisant le réseau national de santé publique, l'inclusion d'un article L. 201-14 dans le CRPM selon le libellé suivant : « *Afin de permettre la surveillance et l'observation de l'état de santé des animaux, l'Etat assure le recueil et le traitement de données à des fins épidémiologiques, en s'appuyant notamment sur des correspondants publics et privés faisant partie d'une plateforme nationale d'épidémiosurveillance. Dans ce cadre, l'autorité administrative peut coopérer avec ces correspondants par voie de conventions.* »

**R9.** La plateforme nationale d'épidémiosurveillance dispose d'un comité national de pilotage présidé par l'Etat et dont les membres sont les gestionnaires des réseaux de surveillance mentionnés à l'article L. 201-10 du CRPM ainsi que des personnes désignées parmi les correspondants publics ou privés avec lesquels l'Etat passe des conventions. Compte tenu de l'importance des zoonoses, l'INVS est membre de droit de ce comité. La composition nominative de ce comité national d'orientation est définie par arrêté du MAAF.



## INTRODUCTION

La lettre de mission relative à l'organisation de la surveillance en santé animale était au départ interministérielle, l'IGF étant désignée conjointement avec le CGAAER. L'IGF a fait connaître en septembre 2014 qu'au vu de sa charge de travail, il ne lui était pas possible de participer à cette mission. Dans ce contexte, il est apparu que le seul CGAAER ne pouvait pas aborder, de manière appropriée, les études financières demandées. De ce fait il a été décidé, conjointement avec les cabinets ministériels signataires d'appréhender, si nécessaire, les aspects financiers dans un deuxième temps par une mission spécifique conjointe avec l'IGF ou le CGEFI, une fois achevée la première étape consacrée à la réflexion sur la structure du dispositif d'épidémiosurveillance conduite par le CGAAER.

Le cadrage de la mission a été ainsi orienté sur les besoins et l'organisation de l'épidémiosurveillance en santé animale, dans la perspective de la mise en place des réseaux évoqués à l'article L. 201-10 du code rural et dans le contexte consécutif aux Etats généraux du sanitaire (EGS) notamment celui de la mise en place sous forme conventionnelle d'une plateforme d'épidémiosurveillance en santé animale (ESA).

La mission s'est appuyée sur l'ensemble des rapports relatifs à l'épidémiosurveillance déjà publiés, notamment le rapport de la mission conduite en 2013 par le coordonnateur de la plateforme ESA à la demande de la DGAI.

Parallèlement, les missionnaires ont rencontré individuellement les membres de la plateforme ESA sous forme d'entretiens et ont assisté également à des réunions du CNESA et des groupes de suivi technique.

Par ailleurs, une série d'entretiens a permis de recueillir les avis des diverses parties prenantes dont les organismes représentant la profession vétérinaire, les laboratoires d'analyses et en premier lieu les laboratoires publics des collectivités territoriales et des responsables de différents réseaux de surveillance existant en santé animale, notamment dans des filières non représentées actuellement dans la plateforme (équines, aquacoles, apicoles...).

Enfin, la mission a pris l'attache des responsables de l'épidémiosurveillance en santé humaine à l'INVS, en particulier sur les sujets de sa structuration et de la réorganisation en cours de cet établissement public.

Pour bien appréhender les thématiques étudiées, sont développés dans une première séquence :

- un bref rappel de définitions en matière d'épidémiosurveillance et des généralités sur la constitution des dispositifs de surveillance, sur les critères à respecter et sur leur évaluation,
- l'évolution de l'épidémiosurveillance en santé publique vétérinaire,
- l'encadrement réglementaire de l'épidémiosurveillance.

La seconde partie traite du dispositif français actuel d'épidémiosurveillance et de ses perspectives d'évolution.

Les problématiques des multiples acteurs de la surveillance dans les différentes filières animales et la faune sauvage, membres ou non de l'actuelle plateforme sont développées dans cette analyse du dispositif et les besoins répertoriés de la façon suivante :

- le choix des priorités en matière de surveillance,
- les besoins de l'Etat et des professionnels de l'élevage en matière d'épidémiosurveillance,
- la place des différentes parties prenantes dans le dispositif global d'épidémiosurveillance.

Sont ensuite abordés le positionnement de la surveillance au sein de la maîtrise des risques sanitaires et des propositions d'évolution en termes de pilotage, de réseaux de surveillance et de système d'information.

Cet état des lieux descriptif et analytique conduit à étudier différents scénarios de structuration de la plateforme ESA et à émettre des propositions qui pourraient être insérées dans le cadre de l'ordonnance prévue par la Loi d'avenir agricole et forestière (LAAF).

## PREMIERE PARTIE

### DEFINITIONS, EVOLUTION, REGLEMENTATION DE LA SURVEILLANCE

#### 1. DEFINITIONS ET CRITERES DE QUALITE RELATIFS AUX DISPOSITIFS DE SURVEILLANCE EN SANTE ANIMALE

Dans ce premier chapitre, il nous est apparu important de rappeler les *définitions* des termes les plus couramment utilisés dans le domaine de l'épidémiologie en santé animale ainsi que les conditions nécessaires à la *mise en œuvre d'une surveillance*.

##### 1.1. Définitions

Dans le présent rapport, les définitions suivantes ont été adoptées :

###### 1.1.1. Surveillance épidémiologique en santé animale

La surveillance épidémiologique en santé animale est la « méthode fondée sur des enregistrements permettant de suivre de manière régulière et prolongée l'état de santé ou les facteurs de risque d'une population définie, en particulier de déceler l'apparition de processus pathologiques et d'en étudier le développement dans le temps et dans l'espace en vue de l'adoption de mesures appropriées de lutte » (Toma et. al 2010).

Comme indiqué de manière plus explicite dans le rapport plateforme ESA (Epidémiologie en santé animale : « bilan, propositions et perspectives »)<sup>1</sup>, la finalité de la surveillance est de contribuer à la gestion du risque au sens large (« adoption de mesures appropriées de lutte »), soit directement par la connaissance qu'elle apporte vis-à-vis des situations épidémiologiques, soit via l'évaluation du risque.

Dans le « Code sanitaire pour les animaux terrestres » de l'OIE, la surveillance désigne les opérations systématiques et continues de recueil, de compilation et d'analyse des informations zoo-sanitaires, ainsi que leur diffusion dans des délais compatibles avec la mise en œuvre des mesures nécessaires. Ce code définit également les termes suivants :

**Test** : procédure utilisée pour qualifier une unité (animal individuel ou groupes d'animaux) de positive, négative ou suspecte au regard d'une maladie d'une infection. Un test peut aller de l'analyse biologique détaillée à des observations sur le terrain ou à l'analyse des données de production.

**Système de surveillance** : les méthodes de surveillance pouvant inclure une ou plusieurs activités générant des informations sur l'état de santé ou le statut zoonositaire des populations animales au regard de certaines maladies.

---

<sup>1</sup> Source : rapport plateforme ESA (Epidémiologie en santé animale : bilans, propositions et perspectives) de Didier Calavas (Anses), Morgane Dominguez (Anses), Pascal Hendricks (Anses), Alexandre Fediaevsky (DGAI), Clara Marce (DGAI) et Xavier Gouraud (SNGTV), daté du 31 octobre 2013.

Systeme de detection precoce : systeme permettant de detecter et d'identifier rapidement l'incursion ou l'emergence d'une maladie ou d'une infection dans un pays, une zone ou un compartiment. Un systeme de detection precoce doit etre place sous le controle des Services veterinaires et inclure les caracteristiques suivantes :

- couverture representative des populations animales cibles, assuree par les services veterinaires presents sur le terrain ;
- capacite a effectuer des enquetes sur les maladies et a les notifier ;
- acces aux laboratoires capables de diagnostiquer et de differencier les maladies considerees ;
- application d'un programme de formation destine a sensibiliser a la detection et a la declaration des evenements zosanitaires inhabituels, les veterinaires, les para-professionnels veterinaires, les proprietaires ou detenteurs de betail ou ceux qui en ont la garde et autres personnes amenees a manipuler des animaux ;
- existence pour les veterinaires prives d'obligations legales de declaration aupres de l'autorite veterinaire ;
- existence d'une chaine de commandement nationale.

L'epidemiologie relve de cette surveillance epidemiologique, elle a pour but de deceler l'apparition d'une maladie emergente ou exotique, voire disparue dans une zone geographique ou une population consideree.

La surveillance epidemiologique permet d'evaluer l'importance [(impact sanitaire (incidence, prevalence, risque zoonotique) ou economique] d'une maladie, les resultats d'une lutte menee par un gestionnaire du risque mais aussi concourt a prioriser les differentes actions possibles de lutte contre un danger sanitaire voire entre dangers sanitaires.

### **1.1.2. Les differents types de surveillance**

La surveillance est souvent definie en fonction du mode de recueil des donnees : la surveillance est dite passive lorsque les suspicions font l'objet d'une declaration a l'initiative des acteurs de terrain ; elle est active lorsque le gestionnaire du risque instaure des actions programmees pour le recueil de ces donnees. Il est a noter que les epidemiologistes leur substituent de plus en plus souvent les termes « eventementielle » et « planifiee ».

Elle peut etre aussi qualifiee de specifique ou generale en fonction de la recherche ou non d'un agent pathogene voire de syndromique.

Le code zosanitaire de l'OIE rappelle l'importance des recherches structurees reposant sur une population (effectuees sur l'ensemble de la population ou un echantillon representatif), telles que :

- echantillonnages systematiques a l'abattage ;
- recherches aleatoires ;
- recherche des infections chez les animaux cliniquement sains, y compris la faune sauvage ;

et des opérations de surveillance structurées non aléatoires, telles que :

- déclarations ou notifications des maladies ;
- programmes de contrôle ou plans sanitaires ;
- tests ou dépistages ciblés ;
- inspections *ante mortem* et *post mortem* ;
- dossiers des laboratoires ;
- banques de spécimens biologiques ;
- unités sentinelles ;
- observations sur le terrain ;
- données de production des exploitations ;
- données sur les maladies de la faune sauvage.

L'OIE précise que les données de surveillance doivent être étayées par des données épidémiologiques sur la maladie, des données sur les mouvements et circuits commerciaux, les réglementations et leur efficacité, les mesures de biosécurité.

## 1.2. Organisation et mise en œuvre de la surveillance

Comme l'indique l'OIE, la surveillance est un ensemble d'activités (réalisation des tests, analyse des données collectées, diffusion...). Elle permet au gestionnaire du risque de décider et mettre en œuvre les mesures nécessaires. En conséquence, cette chaîne complexe regroupant de nombreux acteurs, doit faire l'objet d'une organisation formalisée.

Selon le degré de cette organisation, les termes de réseau ou de dispositif de surveillance sont employés en épidémiologie et sont repris dans le rapport.

Un réseau est « un ensemble de personnes ou d'organismes structurés pour assurer la surveillance sur un territoire donné d'une ou plusieurs entités pathologiques ». Cette notion implique un échange d'information non seulement vertical mais aussi transversal, l'ensemble étant lié par une formalisation de l'organisation et des procédures de surveillance. Le système de détection précoce défini par l'OIE ressort de ces réseaux.

Le terme de dispositif de surveillance est utilisé de manière générique pour qualifier « la surveillance d'une maladie sans préjuger de son organisation en véritable réseau, ou d'association plus ou moins complexe d'une ou plusieurs activités de surveillance, ou de son niveau de formalisation ».

Le gestionnaire du risque avec le concours de l'évaluateur du risque doit élaborer, en concertation avec l'ensemble des acteurs, les objectifs et les modalités de mise en œuvre des différentes activités de la surveillance puis les valider. Il doit non seulement les implémenter mais aussi s'assurer de leur bonne application. La concertation a pour but de préciser les activités relevant de chacun des maillons ainsi que ses attentes mais aussi d'évaluer les moyens nécessaires et les impacts économiques directs ou indirects découlant des mesures de gestion éventuellement consécutives.

Une bonne surveillance épidémiologique nécessite :

- la conception du système incluant l'engagement des acteurs,
- la réalisation de tests incluant l'obtention de leurs résultats,
- le recueil et la gestion des données issues de ces tests,
- leur analyse,
- la diffusion des informations obtenues,
- le suivi et l'évaluation du système.

### **1.2.1. La conception du système incluant l'engagement des acteurs**

Les éleveurs et leurs organisations, les gestionnaires de la faune sauvage, les vétérinaires praticiens, les laboratoires, les services de l'Etat (administration centrale et services déconcentrés) et leurs délégataires sont les acteurs de cette surveillance. La concertation préalable doit permettre d'obtenir leur engagement. La formation et la sensibilisation des acteurs doivent y être pris en compte comme également la diffusion des données. Outre les aspects économiques sus évoqués, la simplicité du système et son adaptabilité sont des facteurs primordiaux de l'acceptabilité de la surveillance. La formalisation des objectifs et modalités de la surveillance qu'elle s'effectue sous forme réglementaire ou non (simple protocole), est l'aboutissement de cette conception.

### **1.2.2. La réalisation de tests (définition OIE)**

La définition précise des cas positifs ou suspects est indispensable aux acteurs de terrain ; elle participe à la standardisation des tests. La performance de ces tests dépend de leur sensibilité (proportion d'unités effectivement positives, correctement identifiées comme telles) et de leur spécificité (proportion d'unités effectivement négatives, correctement identifiées comme telles) ; la compétence et la vigilance indispensables aux acteurs concernés sont acquises et maintenues par la formation et la sensibilisation susmentionnées. Le rôle des laboratoires de référence est essentiel notamment pour la cohérence des analyses biologiques.

### **1.2.3. Le recueil et la gestion des données issues de ces tests**

Comme les tests, les données recueillies doivent être standardisées pour faciliter leur analyse ultérieure. Leur qualité dépend notamment de la :

- bonne collaboration entre tous les acteurs ;
- capacité du système de traitement à relever les incohérences, les données manquantes ou inexactes, et à traiter ces problèmes ainsi qu'à la conservation de données détaillées ;
- minimisation des erreurs de transcription.

La gestion inclut le transfert des données d'un site à un autre. Les systèmes utilisés souvent informatisés sont un des éléments clés de la performance de la surveillance.

#### **1.2.4. L'analyse des données**

Les données doivent être analysées en utilisant les méthodologies reposant sur les meilleures informations disponibles. La transparence est essentielle et les incertitudes ainsi que leurs répercussions doivent être documentées. Les valeurs prédictives, sensibilité et spécificité sont prises en compte lors de cette analyse. Le gestionnaire du risque s'appuie sur les compétences épidémiologiques ou autres de l'évaluateur du risque ou du laboratoire de référence.

#### **1.2.5. La diffusion des informations**

La diffusion des informations entre les acteurs (verticalement ou transversalement) concourt non seulement à l'application des mesures décidées en fonction des résultats de la surveillance mais aussi à la motivation des acteurs. La diffusion à d'autres personnes doit également être envisagée mais être adaptée aux populations cibles (partenaires des filières agro alimentaires, partenaires financiers, grand public...).

#### **1.2.6. Le suivi et l'évaluation des systèmes de surveillance**

Le code zoosanitaire de l'OIE rappelle que les systèmes de surveillance doivent intégrer des principes d'assurance qualité. Ils doivent faire l'objet d'audits périodiques pour vérifier que toutes les composantes du système fonctionnent et garantissent la consignation écrite des procédures et des contrôles de base, afin de relever tout écart significatif par rapport aux procédures prévues dans la réglementation ou le protocole organisant la surveillance. Les points pertinents des rubriques relatives à la surveillance du code de l'OIE devraient y figurer.

Cette démarche qualité nécessite la mise en place d'indicateurs. L'identification des faiblesses de ces systèmes doit amener à proposer des améliorations quant aux objectifs, modalités, activités, organisation... Elle peut s'appuyer sur des audits internes ou externes (notamment de type OASIS). Selon le classement du danger sanitaire, il est visé une sensibilité de détection prenant en compte notamment le coût de la surveillance.

Pour les dangers sanitaires les plus graves qui font l'objet de plans d'urgence, un système performant doit détecter les cas très précocement. Or, leur caractère exceptionnel a pour corollaire que les acteurs, dans leur immense majorité, n'y ont pas été confrontés et doivent être l'objet d'une sensibilisation réitérée. Il est nécessaire également de disposer d'experts pour affiner les suspicions et ce d'autant que, souvent, seuls les laboratoires de référence pourront effectuer les analyses afférentes. De plus, dans ce domaine de l'épidémiologie, les indicateurs pourront intégrer des données issues d'exercice. Par ailleurs, le fonctionnement d'un système de surveillance, par espèce animale ou groupe d'espèce, concourt à améliorer la vigilance à l'égard de ces dangers les plus graves du fait de l'existence d'échanges entre les différents acteurs.

## **2. L'ÉVOLUTION DE LA SURVEILLANCE ET DE L'ÉPIDÉMIOLOGIE EN SANTÉ PUBLIQUE VÉTÉRINAIRE**

L'évolution historique de l'épidémiosurveillance s'évoque différemment selon que l'on s'intéresse à l'apport indispensable qu'elle a constitué pour d'autres sciences médicales, au premier rang desquelles on compte l'infectiologie, ou à la discipline de l'épidémiologie *sensu stricto*.

En effet, l'épidémiosurveillance se confond d'abord avec l'histoire de la découverte des maladies infectieuses. Elle fait partie intégrante de la période féconde des travaux conjoints de Pasteur et d'enseignants renommés des Ecoles vétérinaires (Nocard, Bouley, Chauveau, Toussaint, Galtier...).

Plus tard, elle se trouvera englobée dans la mise en place de la prévention et de la lutte contre les maladies transmissibles, humaines ou animales, qui débouchera ensuite sur le concept de santé publique.

Elle accompagne maintenant l'ensemble des approches de sécurité sanitaire, qu'il s'agisse de santé-environnement, de santé publique vétérinaire, de santé-nutrition ; elle s'est d'abord développée dans le secteur des maladies chroniques pluri-factorielles, dont la recherche de causalité requiert des exploitations de données en grand nombre. Elle aborde à présent le sujet complexe des maladies émergentes, par le biais de modélisations qui permettent de passer de l'approche rétrospective à l'approche prospective.

### **2.1. La surveillance descriptive des événements sanitaires à l'époque pasteurienne**

Les enseignants des écoles vétérinaires ont largement contribué dans la deuxième période du XIX<sup>ème</sup> siècle à l'épopée pasteurienne à une meilleure connaissance des épidémies. Certaines expériences effectuées sur l'animal ayant accompagné, voire précédé, les découvertes de Louis Pasteur : de 1860 à 1885, des avancées fondamentales ont été faites sur les agents et les modes de transmission de maladies telles que la morve, le charbon, la rage, la tuberculose.

Il s'agit là de la naissance d'une épidémiologie ciblée sur les sources et les modes d'infection, que l'on qualifiera plus tard de descriptive. Cette période a été marquée par la proximité et les collaborations entre la médecine humaine et la médecine vétérinaire, qui ensuite s'éloigneront l'une de l'autre.

### **2.2. La surveillance comme support de la lutte contre les grandes épidémies animales et les zoonoses**

Les découvertes pasteurienne ont été appliquées sans tarder à la prévention et à la lutte contre les épizooties qui décimaient les cheptels (peste bovine, fièvre aphteuse) et les zoonoses responsables d'une forte mortalité chez les humains (rage, tuberculose, charbon).

Il s'agit là d'une période où l'épidémiologie descriptive va continuer de se développer et s'enrichir au fur et à mesure de ce qui sera défini plus tard comme l'épidémiologie analytique, à savoir la recherche des facteurs de risque à partir d'observations sur les populations.

La succession des vagues d'épizooties a rythmé à la fois l'avancement des connaissances en épidémiosurveillance, mais aussi la construction progressive du dispositif sanitaire vétérinaire qui en est le principal demandeur et utilisateur.

Dès 1789, une épidémie destructrice de peste bovine venue de Hongrie a suscité la prise d'une ordonnance royale qui comporte déjà les principes de la police sanitaire : déclaration de la maladie, recensement et isolement des animaux, interdiction de commercer.

En 1870, une nouvelle épidémie de peste bovine a été à l'origine de la loi du 8 juillet 1881 qui met en place une liste des maladies animales à déclaration obligatoire et qui crée un service vétérinaire permanent chargé des épizooties dans les départements et aux frontières.

En 1900, l'échec de la lutte contre la fièvre aphteuse justifie la création en 1901 du « laboratoire de recherche sur les maladies infectieuses des animaux » qui sera construit sur le domaine d'Alfort et qui sera dirigé en collaboration par Emile Roux (Institut Pasteur) et par Edmond Nocard (Professeur à l'Ecole d'Alfort). Dès 1920, ce laboratoire identifie des sérotypes de virus aphteux et produit les premiers vaccins formolés contre la fièvre aphteuse ; ce laboratoire est alors rattaché au Service vétérinaire pour répondre à toutes ses demandes d'appui scientifique et technique, et notamment participer aux enquêtes épidémiologiques.

En parallèle, quatre vétérinaires départementaux précurseurs obtiennent dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle la construction dans leur département de laboratoires pour les appuyer dans leurs missions à Montpellier, Caen, Paris (aux halles), à Macon.

Enfin, la loi du 12 janvier 1909 crée à la fois le « vétérinaire départemental » responsable du service des épizooties qui est placé auprès du préfet ainsi que le « vétérinaire sanitaire » qui est un vétérinaire praticien agréé par le préfet pour assister le vétérinaire départemental.

Au début de ce siècle, la configuration du dispositif sanitaire français en santé animale qui perdurera jusqu'à nos jours est ainsi déjà dessinée : le vétérinaire départemental qui annonce les futurs Directeurs des services vétérinaires (DSV), les vétérinaires sanitaires dépositaires du « mandat sanitaire », les laboratoires départementaux et les laboratoires nationaux.

Les deux guerres qui suivent cette époque de grands progrès marquent un affaiblissement à la fois de la recherche dans les laboratoires et de l'organisation des services.

Deux épisodes graves de fièvre aphteuse se succèdent, l'un en 1937 causé par l'introduction de moutons en provenance d'Algérie, et le second en 1951 lié à la propagation d'une nouvelle variante venue d'Allemagne qui entraînera l'apparition de 320 000 foyers en France. Ces deux épisodes qui ont durement touché l'élevage français font prendre conscience de la nécessité d'accorder des moyens pérennes à l'organisation vétérinaire, tant en matière de recherche que de diagnostic, de prévention et de lutte.

### **2.3. Surveillance et lancement des grandes prophylaxies**

Dans ce contexte de renforcement sanitaire, le Service vétérinaire élabore en 1954 un plan ambitieux de prophylaxie collective de la tuberculose prévu sur cent ans, qui touchera 18 millions de bovins et coûtera 100 milliards de francs. La même année, est créée la Fédération nationale des groupements de défense sanitaire des éleveurs (FNGDS) qui devient l'interlocuteur du Service vétérinaire. De leur côté les vétérinaires sanitaires affirment leur rôle en participant de façon résolue à ce plan de prophylaxie qui fera chuter le taux d'animaux réagissants de 5,3 % en 1955 à 2,6 % en 1959. A l'aube des années soixante, l'organisation classique dans les départements de la prévention et de la lutte contre les maladies animales, sous la forme du trépied « État, vétérinaires sanitaires, GDS », est ainsi en place.

Malgré l'existence d'un vaccin, une épizootie de fièvre aphteuse en 1956 vient fragiliser cette coordination naissante, des dissensions se faisant jour sur la question du monopole des vétérinaires dans la vaccination et sur le souhait des professionnels de voir se créer un corps d'infirmiers au sein de leurs organisations professionnelles. Cependant une expérimentation de lutte entreprise par l'Etat dans le Finistère, fondée sur l'abattage total ainsi que l'accélération des vaccinations collectives, est marquée de succès. Les contrôles effectués par le « Laboratoire central d'Alfort », secondé par le « Laboratoire de recherche de l'Ecole vétérinaire de Lyon » permettent de redresser la situation. Les progrès considérables engrangés durant la période 1950-1960 aboutissent même à la loi de 1954 qui prévoit la mise en place de mesures obligatoires lorsque plus de 600 % des éleveurs adhèrent à un programme de dépistage.

Néanmoins, le plan de lutte contre la brucellose agitera à nouveau le dispositif en place ; deux conceptions s'opposent dans la mise au point du plan, celle du Service vétérinaire qui, s'inspirant de la fièvre aphteuse, préconise des mesures mixtes de police sanitaire et de vaccination dans les zones infectées et celle des éleveurs qui souhaitent donner la priorité aux troupeaux indemnes en créant des zones certifiées. La décision politique arbitrera en faveur du plan officiel, toutefois aménagé sur certains points par les propositions des éleveurs.

Cette période de tension mettra en évidence la nécessité d'améliorer les connaissances épidémiologiques pour mieux lutter contre les maladies. Il n'est pas inutile de rappeler la tenue d'un congrès fort houleux de la FNGDSB en octobre 1975 lors duquel le professeur Fontaine de l'Ecole vétérinaire de Lyon préconisa la création d'un « service de sondage technico-économique en matière d'épidémiologie ».

Il existait déjà une structure de ce type : le « Centre d'études épidémiologiques » à Alfort, auquel collaboraient l'INRA, le Laboratoire central de recherches vétérinaires et les Services vétérinaires ; toutefois, ce centre ne fonctionnera que peu de temps. Il faudra ensuite attendre 1981 pour que l'intérêt pour l'épidémiologie vétérinaire se traduise par la création de l'Association pour l'étude de l'épidémiologie des maladies animales (AEEMA), sous l'instigation de l'Ecole vétérinaire d'Alfort (Pr. Bernard Toma) et à laquelle participent les laboratoires nationaux vétérinaires, l'INRA et la FNGDSB.

## **2.4. Impulsion de l'épidémiosurveillance par les laboratoires nationaux**

Cette période est marquée par l'extension du domaine des laboratoires nationaux à différentes filières de production, accompagnée par un effort d'investissement important dans les laboratoires départementaux. La proximité de ces deux réseaux de laboratoires va marquer durablement l'histoire de l'épidémiologie vétérinaire.

Les laboratoires nationaux comprennent alors, outre le Laboratoire central de recherches vétérinaires d'Alfort (LCRV) créé en 1901, le laboratoire de recherche apicole créé en 1950 à Nice, le laboratoire de virologie animale créé en 1952 à Lyon, le laboratoire de recherches avicole et porcine créé en 1957 à Ploufragan, le centre d'études sur la rage créé en 1971 à Nancy. Ils seront complétés par la station régionale de pathologie caprine créée en 1978 à Niort et le laboratoire d'études et de recherches en pathologie équine créé en 1986 à Dozulé, pour n'évoquer que les laboratoires consacrés aux maladies animales. Certains laboratoires nationaux sont issus d'anciens laboratoires créés par les « vétérinaires départementaux », tels ceux de Nice et de Ploufragan.

La politique des laboratoires nationaux s'est dessinée dans les années 1970 selon les lignes suivantes :

- la spécialisation par espèce puis par filière de production, qui est une organisation originale en Europe, les laboratoires étant le plus souvent spécialisés par discipline ou par agent pathogène ;
- la conception et le transfert de méthodes de diagnostic aux laboratoires départementaux, qui permettaient de démultiplier les capacités en cas de menace sanitaire et d'assurer la qualité des analyses ; ceci correspond à ce que sera plus tard une activité de laboratoire national de référence ;
- le partage d'informations avec les laboratoires départementaux au travers des réseaux nationaux de surveillance des maladies animales et des contaminants des aliments.

Parmi les réseaux nationaux de surveillance épidémiologique, on peut citer : le réseau de surveillance de la rage chez les animaux domestiques (Maisons-Alfort) et sauvages (Nancy) et leur collaboration avec le réseau SAGIR, le réseau national d'observations avicoles – RNOA- (Ploufragan et laboratoires départementaux), le réseau d'études national en épidémiologie pour la santé en aviculture – RENESA (Ploufragan et vétérinaires spécialisés de terrain), le réseau de surveillance des maladies des poissons d'eau douce (LCRV, laboratoires départementaux et services vétérinaires départementaux spécialisés), le réseau fièvre aphteuse (LCRV), le réseau de surveillance des salmonelles, des radionucléides, des phycotoxines dans les denrées (LCHA).

Cette organisation rationnelle au plan technique et scientifique, définie par un règlement interne de 1977, ne s'est pas accompagnée de textes fondateurs législatifs ou réglementaires, faute, semble-t-il, de pouvoir convaincre le niveau ministériel de leur nécessité. La fragilité du financement et des statuts des personnels conduira, suite aux travaux d'une commission, à conclure en 1984 à la nécessité de rassembler les laboratoires nationaux au sein d'un établissement public. Le projet de transformation aboutira au décret du 29 avril 1988 qui crée le Centre national d'études vétérinaires et alimentaires (CNEVA) placé sous tutelle du ministère de l'agriculture, qui sera dissous en 1998 par la loi créant l'AFSSA placée sous triple tutelle ministérielle, puis l'ANSES placée sous la tutelle de cinq ministères.

Durant la même période, l'Etat a mis en place, dès 1950, une politique de subvention visant à créer ou moderniser les laboratoires des départements, qui sont alors un des services de la DSV, bien que leur fonctionnement soit abondé sur un poste dédié du budget du Conseil général. Ces laboratoires ont permis les larges campagnes de prophylaxies qui ont conduit au statut sanitaire favorable de la France au regard des échanges communautaires. Dès 1975, leur nombre s'élève à 75. En l'absence d'un schéma national et d'une tutelle suffisamment solides, le transfert de ce réseau de laboratoires aux Conseils généraux est acté en 1986. Faute de dispositif juridique solide définissant leurs missions pour l'Etat, puisque seules des conventions de transfert ont été signées, le maintien du réseau ainsi constitué reposera sur les relations historiques et privilégiées de ces laboratoires avec les services vétérinaires, sur la mission exercée par les laboratoires nationaux de référence et sur l'existence des réseaux de surveillance épidémiologique déjà en place.

## 2.5. Le développement de la science de l'épidémiologie *sensu stricto*

L'épidémiologie, considérée indépendamment des sciences auxquelles elle participe, est une conception très récente. Une étude bibliographique de 2004 montre en effet que sur cent articles scientifiques dont le titre comporte le mot épidémiologie, 34 sont signés par des chercheurs venant d'équipes d'épidémiologie, 41 sont signés par des cliniciens, 16 par des biologistes et 9 par des agences gouvernementales.

Elle commence à se développer à partir de 1950 dans le domaine des maladies humaines chroniques multifactorielles combinant le risque biologique, environnemental, comportemental, sociologique etc. qui nécessitaient des méthodes statistiques d'investigation telles que les études cas-témoins et des études de cohortes. L'épidémiologie dite moderne a ainsi pu être appelée épidémiologie des facteurs de risque et elle implique une collaboration avec les statisticiens. Ainsi, dès 1948, plusieurs grandes études de cohortes permirent d'incriminer le tabac comme principal facteur de cancer des bronches.

Son développement se heurte cependant à des difficultés récurrentes : le grand nombre de sujets nécessaires pour conduire des études de cohortes et le manque de données concernant le passé des expositions pour mener les études cas-témoins. Ces difficultés se sont traduites par l'accumulation d'études contradictoires qui ont suscité une polémique lors de la publication d'un article fameux dans *Science* qui s'intitulait «The epidemiology faces its limits » (Taubes, 1995), qui soulevait la question centrale de la différence entre corrélation et causalité. Ce thème a été repris par Porta qui signe en 1999 un article sur la recherche de la causalité : « entre plausibilité épidémiologique et plausibilité biologique ».

Dans les années 1980, l'épidémiologie expérimentale émerge cependant dans le domaine spécifique des évaluations thérapeutiques des médicaments.

L'épidémiologie est à présent confrontée à de nouveaux défis : la vigilance vis-à-vis de risques émergents présentant de nombreux paramètres inconnus, qui fait l'objet de fortes préoccupations chez les décideurs, gestionnaires du risque ou politiques. La demande d'éléments scientifiques permettant d'appuyer l'évaluation des risques et les décisions de gestion du risque est forte. En ce sens, certains ont pu dire que l'épidémiologie est devenue la « science de référence de la santé publique ».

Pour répondre à ces questions, s'est développée l'épidémiologie théorique par la modélisation, qui fait l'objet des travaux publiés dans les revues d'épidémiologie. L'épidémiologie passe ainsi d'une connaissance rétrospective à une science prospective.

La confrontation à plusieurs crises sanitaires majeures a mis en évidence les difficultés liées à la modélisation. Ainsi, la crise de l'ESB s'est accompagnée de modélisations prédictives du nombre de décès humains apportant des résultats très divers, avec des écarts de chiffrage très larges pour un même auteur, qui ont été amplifiés par les médias et ont provoqué une panique chez les consommateurs ; cet exemple est emblématique des questions suscitées par ce passage du rétrospectif au prospectif.

L'essor de l'épidémiologie théorique concerne surtout le secteur de la santé humaine ; il faut souligner le faible nombre de publications dans le secteur de la santé animale et de la sécurité sanitaire des aliments, sans doute révélateur d'un phénomène plus global de faiblesse de la recherche dans le domaine de la santé publique vétérinaire.

De nombreux systèmes d'informations relatifs à la santé humaine et aux soins ont été développés. Ceux-ci constituent un gisement potentiel de connaissances pour les épidémiologistes. On constate cependant que ces systèmes ont été construits à l'initiative des gestionnaires de santé, essentiellement dans un but de gestion de diverses problématiques et sans vision d'ensemble.

La réflexion porte actuellement sur le rapprochement entre la recherche épidémiologique et l'utilisation des outils d'information existants, ainsi que sur la confidentialité des données. Le projet de loi de santé publique comporte plusieurs dispositions sur ce sujet en évolution.

## 2.6. Les enseignements de cette évolution

De cette évocation rapide peuvent être retirés certains éléments marquants :

Le **caractère très récent** de la science de l'épidémiologie en tant que telle. L'histoire de l'épidémiologie est de fait englobée jusqu'à 1950 dans la discipline des maladies contagieuses et dans l'histoire de la prévention et de la lutte contre les maladies transmissibles. Ceci est particulièrement vrai dans le secteur vétérinaire qui a été précurseur dans sa conception de grands programmes de prophylaxies animales et d'assainissement du cheptel. Durant ces périodes, on peut considérer qu'il s'agissait plus de « surveillance » que d'« épidémiosurveillance », tant les observations scientifiques étaient intégrées à la gestion des maladies.

Le rôle **prééminent des enseignants** des écoles vétérinaires dans la période pasteurienne de découverte des agents infectieux responsables des grandes maladies animales et humaines ; ceci ne s'est pas traduit ensuite par la formation de disciples ni par la création de laboratoires intégrés aux écoles qui auraient pu poursuivre l'œuvre et donner une suite à cette période glorieuse ; il faut pondérer ce constat par le fait que certains enseignants ont dirigé le service vétérinaire et sont à l'origine de son développement, ainsi que de celui des laboratoires nationaux.

La **collaboration** féconde entre les scientifiques des écoles vétérinaires et l'école pasteurienne en santé humaine n'a pas survécu de façon structurée à l'époque de Louis Pasteur et de ses disciples.

Le rôle majeur joué par les **services vétérinaires**, au plan national comme départemental, qui ont accompagné la construction progressive du réseau des laboratoires nationaux et de celui des laboratoires départementaux. L'impulsion donnée par certaines personnalités vétérinaires, au plan national comme local, a été déterminante ; cependant, cette construction progressive, peu appuyée sur l'administration du ministère de l'agriculture, reposant parfois sur des initiatives individuelles, a montré ses limites dans sa fragilité juridique.

Le rôle structurant des **laboratoires nationaux** dans le pilotage de la mise en œuvre de la surveillance des maladies animales et des denrées animales ; ce pilotage reposait à la fois sur leur position de laboratoires de référence, sur leur rôle de « têtes de réseaux » de la surveillance mise en place dans leurs différentes filières de compétences et sur l'appui scientifique et technique de proximité apporté aussi bien aux services de l'Etat qu'aux acteurs de terrain.

L'installation précoce de **réseaux de surveillance** pilotés pour une grande part par les laboratoires nationaux dans la quasi-totalité des filières : bovine, ovine, avicole, porcine, poissons d'eau douce, gibier, aliments d'origine animale.

La participation déterminante des **laboratoires départementaux** à la proximité et à l'**échange d'informations** en continu entre les services de l'Etat, les laboratoires nationaux, les vétérinaires sanitaires et les groupements de défense sanitaire des éleveurs ; cette participation s'est poursuivie jusqu'à nos jours, malgré la décision de décentralisation prise en 1986 par le Ministre de l'agriculture.

L'émergence récente de l'épidémiologie en tant que science à part entière et sa proximité avec les politiques de santé publique. Cette science repose sur la capacité des **systèmes d'information** à traiter de nombreuses données et à être exploités à la fois dans le cadre de la gestion de la santé publique et dans le cadre de la recherche. La faiblesse de la recherche dans le secteur de la santé publique vétérinaire est un point critique compte tenu de l'actualité des risques infectieux émergents d'origine animale.

### 3. L'ENCADREMENT REGLEMENTAIRE DE LA SURVEILLANCE EN SANTE PUBLIQUE VETERINAIRE

#### 3.1. La réglementation communautaire

La réglementation communautaire impose des obligations aux Etats membres en matière de surveillance sanitaire, qu'il s'agisse de santé humaine comme de santé animale. Sur le champ des zoonoses, il est à souligner que les deux réglementations se rejoignent et s'appliquent.

##### 3.1.1. Partie santé animale

#### **Réglementation en vigueur**

Trois textes encadrent la surveillance en santé animale :

- **les textes relatifs à « des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovines et porcines »**

Il s'agit de la directive 64/432/CEE du Conseil, du 26 juin 1964 modifiée<sup>2</sup>, couramment dénommée « directive échanges ». Cette directive a été le socle de la liberté des échanges d'animaux vivants au sein de la Communauté européenne, dont le préalable était le rapprochement des différentes législations des Etats membres et la définition des modalités d'obtention des statuts sanitaires vis-à-vis des différentes maladies réglementées, en particulier la tuberculose et la brucellose. Cette directive énonce dans son article 14 les composantes minimales d'un réseau de surveillance :

*« L'autorité compétente d'un État membre peut instaurer un système de réseaux de surveillance.*

*Le système de réseaux de surveillance doit au moins se composer :*

- *des troupeaux,*
- *du propriétaire de l'exploitation ou de toute personne physique ou morale qui en a la responsabilité,*
- *du vétérinaire agréé ou du vétérinaire officiel responsable de l'exploitation,*
- *du service vétérinaire officiel de l'État membre,*
- *des laboratoires officiels de diagnostic vétérinaire ou de tout laboratoire agréé par l'autorité compétente,*
- *d'une base de données informatisée.*

*Les vétérinaires officiels des abattoirs et des centres de rassemblement agréés seront associés au système de réseaux.*

*2. Le système de réseaux de surveillance a pour objectifs principaux la qualification officielle des exploitations, le maintien de cette qualification par des inspections régulières, la collecte de données épidémiologiques et la surveillance des maladies de manière à garantir le respect de toutes les prescriptions de la présente directive ou de toute autre directive pertinente en matière de police sanitaire. »*

---

<sup>2</sup> Abrogée par la directive 85/571/C, modifiée en dernier lieu par la décision d'exécution 2014/788/UE de la Commission du 13 novembre 2014.

Au sens de cette directive, on note que l'objectif premier du réseau est de garantir la qualification ainsi que la certification officielles. De ce fait, l'autorité compétente est responsable du réseau, celui-ci étant soumis à l'agrément de la Commission européenne.

- **Les textes relatifs aux dépenses vétérinaires**

Il s'agit de la directive 90/424/CEE modifiée, abrogée par le règlement n°652/2014 du 15 mai 2014<sup>3</sup>.

Le règlement dispose dans son article 9 que « *des subventions peuvent être accordées pour les programmes annuels ou pluriannuels des Etats membres visant à éradiquer, lutter contre et surveiller les maladies animales et les zoonoses recensées en vertu de l'article 10 (ci-après dénommés "programmes nationaux")* ». Selon l'article 10, les maladies animales et les zoonoses ouvrant droit aux subventions prévues par l'article 9 sont listées à l'annexe II du règlement. L'article 11 détaille les coûts des programmes nationaux pouvant ouvrir droit à une subvention, tels que les prélèvements d'échantillons sur les animaux ou les analyses.

Les programmes nationaux sont évalués par la Commission en fonction des priorités qu'elle détermine de façon annuelle ou pluriannuelle ; ils font l'objet d'une approbation ouvrant droit à un financement, sous réserve de la production d'un rapport annuel détaillé sur le déroulement du programme. L'article 34 prévoit le financement de « la création et du fonctionnement des bases de données et des systèmes informatisés de gestion de l'information gérés par la Commission ».

Ce règlement permet d'appréhender, au travers du prisme de l'aide financière pouvant être accordée par la Commission européenne, le niveau d'exigence élevé des critères d'évaluation des programmes nationaux, qui en l'occurrence englobent la surveillance des maladies concernées.

- **Les textes sur la surveillance des zoonoses et des agents zoonotiques**

Il s'agit de la directive 2003/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 sur la surveillance des zoonoses et des agents zoonotiques, qui abroge la directive 92/117/CEE.

Cette directive s'applique sans préjudice de dispositions communautaires plus précises sur la santé animale, l'alimentation animale, l'hygiène alimentaire, les maladies transmissibles de l'homme, la santé et la sécurité sur le lieu de travail, le génie génétique et les encéphalopathies spongiformes transmissibles.

L'objet de la directive est de garantir que « *les zoonoses, les agents zoonotiques et la résistance antimicrobienne associée soient adéquatement surveillés et que les foyers de toxi-infection alimentaire fassent l'objet d'une étude épidémiologique adéquate, afin que les informations nécessaires puissent être recueillies dans la Communauté en vue d'en évaluer les tendances et les sources.* »

---

<sup>3</sup> Règlement (UE) n°652/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux.

Son article 2 définit ainsi la surveillance : « *un système de collecte, d'analyse et de diffusion de données relatives à l'apparition de zoonoses, d'agents zoonotiques et d'une résistance antimicrobienne liée à ceux-ci.* » Son article 3 impose à chaque Etat membre de veiller à « *l'établissement d'une coopération effective et continue* » et d'échanges de données entre l'autorité compétente désignée aux fins de la surveillance des zoonoses et des agents zoonotiques et celles chargées de la police sanitaire, de l'alimentation animale et de l'hygiène des denrées alimentaires.

Elle fixe en annexe la liste des zoonoses et agents zoonotiques qui doivent faire l'objet d'une surveillance (Annexe I, partie A) et celles qui doivent être surveillées lorsque la situation épidémiologique d'un Etat membre le justifie (Annexe I, partie B).

Sont également fixées les règles générales appliquées à la surveillance des zoonoses et des agents zoonotiques et notamment la population ou les sous-populations animales, ou les stades de la chaîne alimentaire auxquels s'applique la surveillance ; la nature et le type de données à recueillir ; la définition des cas ; les schémas d'échantillonnage à utiliser ; les méthodes d'analyse en laboratoire à utiliser, et la fréquence des notifications, y compris les orientations concernant les notifications entre les autorités locales, régionales et centrales.

Elle fixe l'obligation pour les exploitants du secteur alimentaire (qui comprend la production primaire et donc l'élevage), lorsqu'ils procèdent à des examens en vue de détecter la présence de zoonoses et d'agents zoonotiques faisant l'objet d'une surveillance, de conserver les résultats et de les communiquer à l'autorité compétente, ou de faire parvenir les prélèvements biologiques à l'autorité compétente sur sa demande.

Les rapports annuels des Etats membres sur les zoonoses et agents zoonotiques sont transmis à la Commission qui les communique à l'EFSA pour synthétiser les données sous la forme d'un rapport annuel sur les zoonoses dans l'Union européenne.

- ***Projet de loi de santé animale en cours d'examen***

La proposition de la Commission pour le règlement relatif à la santé animale correspond à la version du 6 mai 2013 (COM/2013/0260 final) ; elle a été approuvée en première lecture - avec des amendements - par le Parlement européen le 14 avril 2014.

Cette version du projet reprend certaines rédactions figurant dans les textes évoqués précédemment et ne semble pas les remettre en question. Cependant, il sera nécessaire d'attendre les actes d'exécution pour en avoir la confirmation.

Les dispositions sur la surveillance sont contenues dans les articles 25, 26 et 27.

Article 25 :

« *1 L'autorité compétente surveille l'apparition des maladies répertoriées visées à l'article 8, paragraphe 1, point e<sup>4</sup>), et des maladies émergentes.*

---

<sup>4</sup> Maladies répertoriées par des actes d'exécution

2. *Cette surveillance est conçue de façon à garantir la détection en temps voulu de la présence des maladies répertoriées visées à l'article 8, paragraphe 1, point e), et des maladies émergentes, moyennant la collecte, la compilation et l'analyse des informations utiles relatives à la situation zoonitaire.*
3. *L'autorité compétente veille à ce que les informations issues de la surveillance prévue au paragraphe 1 soient recueillies et utilisées de façon efficace et rationnelle ».*

Article 26 : Méthodologie, fréquence et niveau de surveillance

*La conception, les moyens, les méthodes de diagnostic, la fréquence, l'intensité, la population animale cible et le schéma d'échantillonnage de la surveillance sont adaptés et proportionnés à ses objectifs, compte tenu de la maladie, des facteurs de risque, du statut sanitaire et de la surveillance déjà mise en place par les professionnels.*

Article 27 : Programmes de surveillance

*Lorsque l'autorité compétente entreprend un programme de surveillance, elle en informe la Commission et lui adresse des rapports réguliers sur les résultats obtenus.*

### **3.1.2. Partie santé humaine**

Quatre textes communautaires encadrent plus particulièrement la surveillance des maladies transmissibles et des zoonoses en santé humaine. Leurs modifications successives ont accordé une priorité croissante aux maladies émergentes transfrontières et aux processus d'alerte et de gestion d'urgence. La décision n°1082/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 est relative aux menaces transfrontières graves sur la santé et abroge la décision n°2119/98/CE.

Cette décision s'applique, en sus des menaces transfrontières, à la surveillance épidémiologique des maladies transmissibles et des problèmes sanitaires particuliers connexes. Elle instaure un réseau de surveillance épidémiologique pour ces catégories de maladies, que le Centre européen ECDC est chargé de gérer et de coordonner.

Elle définit la surveillance épidémiologique comme étant « la collecte, l'enregistrement, l'analyse, l'interprétation et la diffusion systématique de données et d'analyses sur les maladies transmissibles et les problèmes sanitaires particuliers connexes ».

Le réseau de surveillance épidémiologique assure la mise en communication permanente de la Commission, de l'ECDC et des autorités compétentes chargées, à l'échelle nationale, de la surveillance épidémiologique.

La décision n°2000/96/CE de la Commission du 22 décembre 1999, modifiée, concernant les maladies transmissibles que le réseau communautaire doit couvrir sur une base progressive en application de la décision n°2119/98/CE du Parlement européen et du Conseil.

La décision n°2000/57/CE de la Commission du 22 décembre 1999, modifiée, concernant le système d'alerte précoce et de réaction pour la prévention et le contrôle des maladies transmissibles.

Le règlement (CE) n°851/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC).

Le mandat qui lui est confié par le règlement à l'ECDC couvre la surveillance, la détection et l'évaluation des risques liés aux menaces sur la santé humaine découlant de maladies transmissibles et d'épidémies d'origine inconnue. L'ECDC a progressivement endossé la responsabilité de la surveillance épidémiologique des maladies transmissibles et de l'exploitation du système d'alerte précoce et de réaction (SAPR). Il doit garantir que le système d'alerte précoce et de réaction ait des liens efficaces avec d'autres systèmes d'alerte communautaires concernant, par exemple, la santé animale, les denrées alimentaires et les aliments pour animaux et la protection civile.

Cette revue de la réglementation communautaire montre que la surveillance sanitaire de certaines maladies animales réglementées, de certains agents zoonotiques et des zoonoses est précisément encadrée par les textes, qu'il s'agisse du secteur de la santé publique vétérinaire (zoonoses, agents zoonotiques transmis par les animaux et les denrées, maladies animales transmissibles) ou de la santé humaine (maladies transmissibles, zoonoses).

Sur le domaine des zoonoses les textes réglementaires se rejoignent et requièrent une coopération entre les autorités compétentes des deux secteurs.

Des devoirs de déclaration et de transmission d'échantillons s'imposent aux détenteurs d'animaux dans le cadre des programmes de surveillance des zoonoses et agents zoonotiques mis en place par l'autorité compétente. La surveillance des agents zoonotiques doit être organisée de manière intégrée sur l'ensemble de la chaîne alimentaire.

Il s'agit là d'exigences minimales, contrôlées par la Commission européenne, auxquelles le nouveau dispositif français de gouvernance sanitaire doit satisfaire dans le domaine de la surveillance en santé animale. On peut souligner la nécessité de coordination avec le réseau mis en place en santé humaine et de continuum entre la santé animale et la sécurité sanitaire des denrées alimentaires.

## **3.2. La réglementation nationale**

### **3.2.1. Partie santé animale**

#### **- Code rural**

Les dispositions générales relatives à la prévention, à la surveillance et à la lutte contre les dangers sanitaires concernant les animaux et les végétaux sont contenues dans les articles L. 201-1 à L. 201-13 du code rural.

L'article L. 201-3 dispose que *« l'autorité administrative prend toutes mesures destinées à collecter, traiter et diffuser les données et informations d'ordre épidémiologique concernant les dangers sanitaires de première catégorie ainsi que, dans la mesure où cela s'avère nécessaire, les dangers sanitaires de deuxième catégorie. Lorsque ces données et informations sont couvertes par le secret professionnel ou le secret en matière commerciale et industrielle, la collecte, le traitement et la diffusion s'effectuent dans des conditions préservant leur confidentialité à l'égard des tiers »*.

L'article L. 201-9 dispose que « l'autorité administrative peut confier, par voie de convention, des missions de surveillance et de prévention à des organismes à vocation sanitaire ou à des organisations vétérinaires à vocation technique ainsi qu'aux associations sanitaires régionales. Ces missions peuvent être étendues aux mesures de lutte contre les dangers sanitaires ».

L'article L. 201-10 dispose que « l'autorité administrative constitue sous son autorité des réseaux de surveillance et de prévention des dangers sanitaires. Elle en détermine le ressort géographique et définit les modalités de participation et de la coordination des actions de leurs membres. Les missions attribuées à ces réseaux peuvent être étendues aux mesures de lutte contre les dangers sanitaires. La gestion du réseau est confiée à un ou plusieurs organismes dotés de la personnalité morale.

Les personnes qui sont propriétaires ou détenteurs d'animaux ou de végétaux au titre de leur activité professionnelle sont tenues d'adhérer au réseau correspondant à leur type d'activité et à leur zone d'activité. Elles participent aux actions de prévention, de surveillance et de lutte contre les dangers sanitaires relevant de leur responsabilité, directement ou par l'intermédiaire d'organismes à vocation sanitaire, et se soumettent aux mesures prescrites par l'autorité administrative.

Les organismes à vocation sanitaire, les organisations vétérinaires à vocation technique, les associations sanitaires régionales, les vétérinaires, les laboratoires et les professionnels agissant dans ces domaines d'activités sont associés aux activités des réseaux de surveillance et de prévention. Les départements participent à la veille sanitaire par l'intermédiaire des laboratoires d'analyses départementaux.

L'organisme gestionnaire du réseau prélève sur les adhérents des cotisations destinées à couvrir les frais de fonctionnement du réseau ».

Article L. 201-11

« Dans chaque région, une fédération des organismes à vocation sanitaire constituée sous la forme d'une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, peut, sous réserve de certaines conditions, être reconnue comme association sanitaire régionale ».

Article L. 201-12

« L'association sanitaire régionale collecte des informations pour les transmettre à l'autorité administrative. Elle est chargée d'élaborer, de soumettre à l'approbation de l'autorité administrative un schéma régional de maîtrise des dangers sanitaires et d'en coordonner la mise en œuvre sous le contrôle de l'administration. Ce schéma définit entre autres les mesures de surveillance. L'association sanitaire régionale élabore des programmes collectifs volontaires de prévention, de surveillance et de lutte contre certains dangers sanitaires, qu'elle peut soumettre à l'approbation de l'autorité administrative. L'adhésion à un programme collectif volontaire approuvé par l'autorité administrative peut constituer une condition préalable à une qualification ou à une certification sanitaires ».

Ces mesures législatives sont déclinées au plan réglementaire par les articles R. 201-1 à R. 201-38 du code rural.

En matière d'épidémiologie l'article R. 201-37 dispose que :

*« Les réseaux de surveillance et de prévention mentionnés à l'article L. 201-10 sont constitués par arrêtés du ministre chargé de l'agriculture.*

*L'arrêté constituant un réseau définit notamment :*

- le champ d'intervention, l'objet, l'organisation et les modalités de fonctionnement du réseau ;*
- la nature des données et informations devant être collectées ainsi que leurs destinataires et les modalités de leur traitement et de leur diffusion ;*
- les catégories d'organismes ou de personnes adhérant au réseau en application de l'article L. 201-10 ainsi que les obligations auxquelles ils sont tenus ;*
- les missions de surveillance et de prévention confiées, le cas échéant, aux vétérinaires sanitaires et aux organismes et organisations mentionnés à l'article L. 201-9, le cahier des charges auquel ces organismes et organisations doivent satisfaire pour que ces missions puissent leur être confiées, ainsi que les modalités de contrôle de l'exécution de ces missions ;*
- les modalités selon lesquelles les propriétaires ou détenteurs d'animaux, de denrées alimentaires d'origine animale ou d'aliments pour animaux, ou de végétaux prennent en charge les frais de fonctionnement du réseau. »*

#### **- Notes de services mettant en place certaines orientations issues des EGS**

Parmi les notes de service déclinant les mesures post-EGS, se trouve la note de service N°2012-8016 du 17 janvier 2012 relative à la mise en place de la plateforme nationale de surveillance épidémiologique.

L'instauration de la plateforme relève donc d'un niveau infra-réglementaire, cette note d'information étant destinée aux : DDecPP, DRAAF, Anses, GDS France, Coop de France, ADILVA et SNGTV.

#### **- Textes régissant l'Anses**

L'ordonnance n°2010-18 du 7 janvier 2010 a créé l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

Elle lui fixe notamment les missions suivantes :

*« Dans son champ de compétences, l'agence a pour mission de réaliser l'évaluation des risques, de fournir aux autorités compétentes toutes les informations sur ces risques ainsi que l'expertise et l'appui scientifique et technique nécessaires à l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires et à la mise en œuvre des mesures de gestion des risques. Elle assure des missions de veille, de vigilance et de référence. Elle définit, met en œuvre et finance en tant que de besoin des programmes de recherche scientifique et technique. »*

On note qu'elle « assure des missions de veille », sans que soit plus précisé le contenu donné à cette mission. En outre, l'ANSES assure dorénavant la gestion des AMM des produits phytosanitaires et prend de ce fait part à la gestion des risques.

### **3.2.2. Partie santé humaine**

Le projet de loi de santé publique actuellement en cours de discussion parlementaire comporte une réforme du système d'agences sanitaires qui modifie la surveillance de la santé humaine. Il est en effet proposé de créer un « Institut national de prévention, de veille et d'intervention en santé publique » ainsi que de renforcer « la coordination du système des agences sanitaires ».

Le nouvel Institut résulterait de la fusion de l'InVS, de l'INPES et de l'EPRUS, regroupant la veille, la prévention, l'alerte, la gestion des crises sanitaires. Le texte de présentation de la loi évoque le fait de dégager ainsi des moyens permettant de développer des missions d'évaluation des interventions en santé, domaine actuellement « mal couvert ».

Le renforcement de la coordination des agences passerait notamment par le fait de donner une existence légale au comité d'animation du système d'agences (CASA).

Sous réserve des discussions parlementaires en cours, le projet dessine donc la fusion au sein d'un seul Institut de la surveillance, de l'évaluation et d'une partie de la gestion du risque. Cette nouvelle orientation participe également à la remise en question de la séparation entre l'évaluation et la gestion dans le domaine des risques sanitaires.

## Deuxième partie

### LE DISPOSITIF FRANÇAIS D'ÉPIDÉMIOLOGIE SURVEILLANCE ET PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION

Les dispositions réglementaires déclinées dans le chapitre précédent traduisent l'évolution et l'état des lieux du dispositif français d'épidémiologie surveillance. Ils sont d'abord, comme cela a été développé, le fruit de l'Histoire et de la lutte victorieuse contre les grandes maladies animales, lutte dirigée par l'Etat en s'appuyant sur les vétérinaires praticiens, un réseau de laboratoires de référence et de diagnostic et un partenariat avec les Groupements de défense sanitaire (GDS), associations d'éleveurs engagées dans l'action sanitaire. L'objectif des Etats généraux du sanitaire, tenus en 2010 à la suite de la crise de la Fièvre catarrhale ovine (FCO), était de clarifier les responsabilités et les compétences de l'Etat et des différents acteurs publics et privés impliqués dans la surveillance, la prévention et la lutte contre les principales maladies animales. Aujourd'hui, quatre ans après la loi ayant instauré un nouveau dispositif sanitaire, celui-ci n'est pas encore abouti. Cependant, l'action n°1 qui consistait à mettre en place une « plateforme française de surveillance épidémiologique en santé animale, avec pour objectif de renforcer la surveillance épidémiologique des risques sanitaires prioritaires en santé animale » s'est traduite dès novembre 2011, par la mise en place par voie conventionnelle de la Plateforme nationale d'épidémiologie surveillance en santé animale (PFESA).

Dans ce contexte, et conformément à la lettre de cadrage et en l'absence de l'IGF, la réflexion porte essentiellement sur la structuration du dispositif d'épidémiologie surveillance institué dans le cadre de la PFESA et sur les réseaux de surveillance et de prévention prévus à l'article L. 201-10 du CRPM. Les aspects financiers prévus aussi initialement, devraient être envisagés, si nécessaire, dans un deuxième temps par une mission spécifique avec l'IGF ou le CGEFI.

La mission s'est appuyée sur l'ensemble des rapports relatifs à l'épidémiologie surveillance déjà publiés, notamment le rapport de la mission conduite en 2013 par le coordonnateur de la plateforme ESA à la demande de la DGAI. Elle a également tiré profit des rapports récents tels que le rapport de l'IGF de 2011 sur « L'Etat et ses agences », le rapport d'audit RGPP de l'Anses de 2012 (IGAS/CGAAER/CGEDD) et le rapport CGAAER de 2014 sur l'ACERSA ainsi que du récent plan d'actions des ministères en charge de la sécurité sanitaire des aliments.

La mission a pu rencontrer l'ensemble des membres fondateurs (DGAI, Anses, GDS France, COOP de France, ADILVA, SNGTV, CIRAD) ou associés (ONCFS, FNC) de l'actuelle plateforme, des responsables de filières animales et d'organisations vétérinaires ainsi que des personnes qualifiées. Elle a en outre participé à trois réunions de son instance de pilotage, le Comité national de l'épidémiologie surveillance animale (CNESA) et à deux groupes de suivi technique. Elle a par ailleurs procédé à un certain nombre d'auditions complémentaires dans d'autres secteurs confrontés à la mise en œuvre de dispositifs de surveillance. Ainsi, ont été rencontrés l'INVS, agence en charge de la surveillance en santé humaine et le service du commissariat général au développement durable en charge de la surveillance environnementale. La liste des personnes rencontrées figure en annexe 2.

Il est d'abord apparu nécessaire de clarifier les besoins de l'Etat et des professionnels de l'élevage en matière d'épidémiosurveillance, les liens avec l'évaluation, l'alerte et la gestion, leur place respective et le pilotage du dispositif. Cette analyse sera effectuée pour partie sur la base du rapport de 2013 sur la plateforme ESA. Ensuite sera abordée la place des différentes parties prenantes dans le dispositif global d'épidémiosurveillance. Enfin, seront abordés les systèmes d'information et leur interopérabilité, la normalisation de données et l'accès aux données.

Cela conduira à envisager le devenir de la plateforme et sa structuration, son articulation avec les réseaux de surveillance prévus par l'article L. 201-10 et conduira les missionnaires à faire des propositions, le cas échéant dans le cadre des ordonnances prévues par la loi d'avenir.

# **1. LA SURVEILLANCE : PRIORITES ET POSITIONNEMENT DES DIFFERENTS ACTEURS**

## **1.1. L'Etat, garant et moteur de l'organisation de la surveillance**

L'Etat a le devoir d'organiser la sécurité sanitaire sur l'ensemble du territoire national. A ce titre il se doit de mettre en œuvre les conditions de détection et de maîtrise des dangers sanitaires dits de 1<sup>ère</sup> catégorie et de tous ceux qui se trouveront réglementés, qu'il s'agisse de dangers reconnus, présents sur le territoire national ou potentiellement émergents. Pour ce faire, il doit pouvoir disposer d'un système de vigilance et de surveillance, organisé en lien avec l'ensemble des acteurs et dont le fonctionnement est placé sous son autorité.

Les professionnels de l'élevage, éleveurs et vétérinaires, ainsi que les gestionnaires de droits pour la faune, peuvent pour leurs besoins propres, mettre en œuvre des dispositifs de surveillance concernant des pathologies d'élevage non réglementées. Dans la mesure où toute collecte d'informations sanitaires est en mesure de mettre en évidence une émergence grave, zoonotique ou non, ou d'abonder (par exemple dans le cadre d'une surveillance syndromique) les dispositifs de surveillance concernant des dangers sanitaires de 1<sup>ère</sup> catégorie, il apparaît que tout système de collecte de données sanitaires devrait pouvoir être soumis à une obligation de transmission de certaines données collectées à la demande de l'autorité administrative, en cas de besoin.

Dans un cadre de surveillance intégrée à un système partenarial tel que mis en œuvre par la plateforme ESA, l'appui technique et financier de la puissance publique doit amener à une priorisation des actions de surveillance vers les dangers sanitaires de catégorie 1 ou 2 réglementés et vers les dispositifs d'alerte.

A la lumière de ces fondamentaux, la responsabilité de l'Etat à l'égard de la maîtrise des dangers sanitaires et les conditions dans lesquelles est associé l'ensemble des acteurs pour une politique de coproduction de la sécurité sanitaire doit être clairement affirmée. Cet objectif pourrait prendre la forme d'un nouvel article placé au début du livre II du code rural, s'inspirant des principes généraux définissant les responsabilités de l'Etat et de l'ensemble des partenaires publics et privés dans le cadre d'une politique de coproduction de la sécurité (article L. 111-1 du code de la sécurité intérieure), objectif qui se traduit par la recommandation suivante :

**R1.** Pour une responsabilité identique de l'Etat dans les domaines animal, végétal et alimentaire dans la coproduction de la sécurité sanitaire en matière de surveillance des dangers sanitaires, un article L. 200-1 pourrait être inséré en tête du livre II du CRPM selon les termes suivants : *« Afin de veiller à la sécurité sanitaire, l'Etat organise, en fonction de leur gravité, la surveillance des dangers sanitaires concernant les animaux, les végétaux et les aliments. Il s'appuie sur les laboratoires nationaux de référence, les établissements de recherche, les autres laboratoires publics d'analyses dont ceux gérés par des collectivités territoriales et les autres laboratoires agréés ou reconnus ainsi que sur les vétérinaires. Il peut s'appuyer sur des organisations de propriétaires ou détenteurs d'animaux, de végétaux ou de professionnels du secteur alimentaire ou toute structure intervenant dans le domaine de la maîtrise des dangers sanitaires animaux, végétaux et alimentaires qui ont été reconnues ou agréées. »*

Les problématiques liées à l'appui indispensable que ces acteurs apportent à l'Etat seront développées dans les chapitres relatifs à ces acteurs. De même, le positionnement de la surveillance par rapport à la gestion et à la maîtrise des risques sera abordé dans un chapitre séparé. Cette surveillance doit pouvoir concerner l'ensemble des espèces animales, car les animaux de compagnie comme la faune sont susceptibles d'être à l'origine de crises sanitaires (rage, maladies émergentes...). Les priorités seraient déterminées après examen par une instance d'orientation adéquate dans laquelle l'Etat doit avoir un rôle majeur (risque zoonotique et dangers sanitaires réglementés) et les autres acteurs être associés. Ceci permet de prioriser les axes de surveillance et de construire dans un esprit de consensus, les dispositifs de surveillance les plus adaptés au regard des objectifs de gestion en prenant en compte, de manière collégiale, les impératifs scientifiques, les contraintes réglementaires et les contraintes d'exécution ainsi que les spécificités en matière de vigilance.

## **1.2. Les éleveurs et détenteurs : premiers observateurs de l'état de santé de leurs animaux, et leurs organisations sanitaires, partenaires essentiels de la surveillance**

Les éleveurs et détenteurs d'animaux sont les plus proches observateurs de leurs animaux. Leur responsabilité première est de détecter les signes d'une souffrance ou d'une altération de l'état de santé de leurs animaux et d'assurer, par eux-même, s'ils en ont la compétence ou par l'assistance de professionnels et en premier lieu des vétérinaires, le rétablissement du bon état de santé de ces animaux.

Par ailleurs, il ressort de la responsabilité professionnelle et individuelle des éleveurs d'appeler un vétérinaire habilité et/ou d'effectuer une déclaration à l'autorité administrative dès lors qu'ils observent des symptômes susceptibles de se rapporter à une maladie réglementée<sup>5</sup>. C'est actuellement le cas par exemple des avortements chez les bovins et les porcins ou des mortalités anormales chez les volailles.

<sup>5</sup> Article L. 201-7 du code rural et de la pêche maritime

Cette responsabilité appelle des exigences de formation professionnelle initiale et doit être entretenue par la formation continue et la communication. Les vétérinaires praticiens libéraux ou salariés de groupements de producteurs, jouent un rôle essentiel dans l'accompagnement des éleveurs, mais aussi des simples détenteurs d'animaux, en particulier dans des « filières » non organisées et difficilement organisables comme celle des animaux de compagnie.

Les organisations professionnelles agricoles et en particulier les Groupements de défense sanitaire (GDS) constituent la cheville ouvrière de la communication et de la sensibilisation des éleveurs à la surveillance sanitaire de leur cheptel. A ce jour, environ 90 % des éleveurs de bovins adhèrent à un GDS. Par ailleurs, les structures professionnelles économiques d'approvisionnement ou de commercialisation peuvent également être un relais de sensibilisation des éleveurs aux actes de prévention et de surveillance sanitaire et ont pu engager dans certaines filières des démarches sanitaires pertinentes.

Depuis 60 ans, les GDS départementaux sont devenus des appuis indispensables aux services de l'Etat pour mener à bien la lutte contre les maladies réglementées, et, ces derniers, dans un grand nombre de départements, leur ont confié tout ou partie de la gestion administrative des prophylaxies obligatoires. De plus, ces GDS ont lancé des actions contre d'autres dangers sanitaires. Or, le décret de juillet 2012 modifiant la partie réglementaire du code rural a instauré des Organismes à vocation sanitaire (OVS) au niveau régional et non plus départemental. L'absence de taille suffisante des GDS dans un nombre croissant de départements, la nécessité de l'accréditation et la volonté d'une cohérence des actions sur un territoire plus vaste ont certainement motivé cette décision. En conséquence, conformément au CRPM, la « gestion administrative » des prophylaxies (et de certains éléments de suspicion tels les avortements), et donc une part de la surveillance des maladies réglementées est attribuée par convention aux OVS, structures régionales ayant une entité juridique (associations loi 1901 dont les membres sont les GDS départementaux). Toutefois les DD(CS)PP continuent à verser les subventions correspondant à ces missions aux GDS départementaux, agents d'exécution et non aux OVS et ce contrairement au CRPM. En effet, ces structures de proximité, appréciées des éleveurs, ne veulent pas disparaître ; une seule « fusion » serait réellement envisagée à ce jour. Cette situation est susceptible de soulever des questions fiscales ou sociales (TVA, prêt de main d'œuvre), voire en matière de comptabilité publique ou budgétaire.

Il est à noter que d'après les OVS et les GDS il existe un différentiel entre les sommes versées et les coûts liés à cette gestion administrative de la surveillance. En conséquence, les GDS émettent auprès des éleveurs non adhérents des factures sans réelle base juridique, les services déconcentrés de l'Etat étant par ailleurs peu armés pour évaluer la pertinence des montants demandés. Dans certains départements, les DD(CS)PP demandent par écrit aux éleveurs de payer faute de quoi des documents administratifs ne leur seraient plus délivrés voire retirés. Or, cette possibilité n'est prévue par le CRPM que pour le non règlement à la participation aux réseaux prévus à l'article L. 201-10 du CRPM, réseaux qui n'existent pas à ce jour.

En sus des surveillances diligentées par l'Etat, les éleveurs peuvent souhaiter surveiller d'autres dangers sanitaires. Comme les GDS départementaux, les organisations à vocation sanitaire (OVS) peuvent mettre en place de tels programmes et dans les prochaines années les sections spécialisées des Associations sanitaires régionales (ASR). En effet en juillet 2011, le CRPM a été modifié afin de créer ces structures dotées de la personnalité morale dans lesquelles les OVS seraient majoritaires et ayant aussi comme membres, les collectivités territoriales (conseil régional et conseils départementaux), l'OVVT, les chambres d'agriculture de la région ainsi que toute structure exerçant une compétence sanitaire dans la région. Celles-ci ne sont pas effectives : absence de réelle participation des autres membres que les OVS, absence de budget et d'actions. La modification de la carte territoriale, sans regroupement concomitant des OVS, ne va pas faciliter leur développement.

La coordination des surveillances menées par tous ces différents acteurs est nécessaire. Elle est effective pour de nombreuses prises d'échantillons mais elle peut être optimisée tant pour des raisons pratiques qu'économiques et surtout afin de mutualiser les informations.

La constitution effective des réseaux de prévention et de surveillance prévus aux articles L. 201-10 et R. 201-10 du CRPM pourrait permettre une prise en compte coordonnée des besoins des acteurs tout en instituant une obligation (sous le contrôle de l'Etat) à tous les détenteurs d'une « filière concernée » de participer financièrement à la surveillance même si celle-ci est ciblée. Dans ce sens il sera proposé des modifications de l'article L. 201-10 du CRPM (cf. 2.2.2)

De tels réseaux doivent englober les animaux de compagnie (incluant les nouveaux animaux de compagnie ou NAC<sup>6</sup>), mais aussi les abeilles et les équidés. De même, les interactions biologiques entre animaux aquatiques d'élevage ou sauvages, notamment en matière de maladies réglementées, plaident aussi pour une surveillance sans exclusivité. Ceci devrait être également permis dans la partie législative du CRPM, l'Etat gardant tout pouvoir décisionnaire en la matière.

### **1.3. Chasseurs et gestionnaires de la faune sauvage, nouveaux acteurs reconnus du sanitaire**

Les gestionnaires de la faune sauvage peuvent être intéressés à mettre en œuvre des dispositifs de surveillance afin de gérer des risques sanitaires pouvant mettre en péril la santé ou l'existence des populations d'animaux sauvages. Cela a pu être le cas par exemple pour la kératite contagieuse du chamois. Mais au-delà de dangers sanitaires intrinsèques à ces populations, de nombreuses maladies, parmi lesquelles des dangers sanitaires de catégorie 1, sont communes entre espèces domestiques et sauvages, ces derniers pouvant être de simples sentinelles fonctionnant en cul de sac épidémiologique mais aussi des réservoirs et éventuellement des vecteurs vers les animaux d'élevage. C'est le cas par exemple de l'influenza aviaire et de la peste porcine où oiseaux et sangliers sont clairement des vecteurs potentiels vers les volailles et les porcs. Des interactions entre populations sauvages et cheptels domestiques ont pu également être observées en ce qui concerne la tuberculose et la brucellose. Ils peuvent être donc des réservoirs ou des révélateurs de phénomènes sanitaires.

---

<sup>6</sup> Trois allemands morts récemment de maladie de Borna liée à des écureuils multicolores

Dans ce contexte, les chasseurs, en particulier pour les espèces chassables et chassées mais aussi plus largement les gestionnaires d'espaces naturels, les associations de protection de la nature (ornithologiques par exemple) sont des acteurs essentiels de la surveillance. A ce titre, leur formation, leur sensibilisation, leur participation à la surveillance sanitaire doivent être organisées. C'est ce qui a été mis en place, depuis de nombreuses années, dans le cadre du réseau SAGIR (ONCFS et FNC) et par des initiatives conduites par la fédération des chasseurs comme l'examen des venaisons.

La constitution de réseaux de prévention et de surveillance, à l'instar de ce qui est proposé pour les animaux domestiques, pourrait permettre une prise en compte coordonnée entre les acteurs tout en instituant une obligation à tous les détenteurs d'un permis de chasse de participer à la surveillance. Dans ce sens, il sera proposé des modifications de l'article L. 201-10 du CRPM (cf. 1.4).

Il est à noter que la loi d'avenir a expressément inclus les personnes qui exercent le droit de chasser ou qui organisent le droit de chasse dans l'application des articles L. 201-2 et 4 et par conséquent L. 201-10, à la différence des gestionnaires de la faune aquatique pour lesquels il faudrait recourir à la procédure prévue à l'article L. 221-1.

La mise en place de l'agence de la biodiversité devra être prise en compte tant pour les milieux aquatiques que terrestres (parcs naturels et autres zones protégées) et une concertation est à mener avec sa tutelle pour qu'aucune zone ne soit, de droit, exclue de cette surveillance.

## **1.4. Les vétérinaires, incontournables experts de la santé animale**

Le vétérinaire, qu'il soit praticien libéral ou salarié, est de par sa formation, l'expert le plus à même de constater et de valider les observations de terrain et en premier lieu, l'examen clinique qui constitue une source importante de données de surveillance. Il assure par ailleurs la pertinence et la traçabilité originelle des différentes analyses biologiques et ce d'autant plus qu'il le fait dans le cadre d'une habilitation ou d'un mandat sanitaire lui conférant la qualité de vétérinaire officiel.

La connaissance de l'élevage et du cheptel dans lequel il est conduit à pratiquer régulièrement des soins et un suivi sanitaire, lui permet également de contribuer fortement à l'analyse des données de production qui sont un indicateur tendanciel, bien que peu spécifique de la présence de maladie ou d'infection dans le cheptel.

Par ailleurs, les vétérinaires, leurs associations ou organisations professionnelles techniques peuvent mettre en place des réseaux de surveillance thématiques par le biais de vétérinaires sentinelles ou référents, contribuant ainsi fortement à la connaissance épidémiologique de certaines pathologies.

S'agissant des dangers prioritaires pour l'élevage d'animaux de rente dont l'Etat est responsable, ce partenariat s'est développé dès l'organisation de la lutte contre ceux-ci. Pour des raisons liées à la baisse du chiffre d'affaires de l'activité dite « rurale » combinée à la diminution des actes de surveillance financés par l'Etat à la mise en place de comptabilité analytique dans les cabinets vétérinaires, le nombre de praticiens intervenant en médecine rurale chute ce qui peut remettre en cause le maillage de proximité dans des aires géographiques de plus en plus étendues. Ce phénomène qui a commencé par l'Île de France et Provence Côte d'Azur, se propage dans

environ ¼ des départements, certes là où les densités d'élevage sont plus faibles<sup>7</sup>. L'exemple de la Fièvre aphteuse au Royaume-Uni, en 2001, montre la nécessité d'une suspicion précoce, y compris dans de telles zones !

De plus, les organisations professionnelles vétérinaires (Ordre, SNVEL, FSVF) ont alerté les missionnaires sur l'arrêt des activités rurales qui interviendraient dans des clientèles plus importantes (> 5 000 bovins). Ces organisations estiment que la baisse de chiffre d'affaires en rurale ne permettrait plus toujours aux vétérinaires de consacrer autant de temps à la santé publique vétérinaire sans contrepartie financière adéquate.

Pour la surveillance et en particulier la vigilance, l'Etat a besoin de compétence vétérinaire de proximité rapidement mobilisable car ses services ne peuvent pas gérer seuls les suspicions et encore moins en cas de crise effectuer les tests nécessaires ou mettre en œuvre des décisions. Il a besoin du concours des vétérinaires pour assurer une surveillance aussi sensible, spécifique et avec un degré d'indépendance et d'impartialité acceptable. Cette problématique de financement du maillage vétérinaire est hors du champ de ce rapport ; elle doit toutefois être examinée au regard du coût d'une crise comme celles de la fièvre aphteuse au Royaume-Uni et de la peste porcine ou de l'influenza aviaire aux Pays-Bas. L'instauration de dispositifs incitant à la pratique rurale, dans certaines zones, nécessite une concertation avec les collectivités territoriales et les organisations professionnelles vétérinaires et agricoles.

Pour que les DD(CS) PP puissent bénéficier de l'appui indispensable des vétérinaires, tant en matière de vigilance que de surveillance des dangers sanitaires présents, il est nécessaire qu'elles maintiennent des relations directes et régulières avec eux.

En tout état de cause, il convient de conforter le rôle des vétérinaires dans la mission de surveillance et d'analyse de cette surveillance. A cette fin, il est proposé que les vétérinaires puissent être destinataires de l'ensemble des informations sanitaires concernant les élevages pour lesquels ils sont désignés soit dans le cadre d'une habilitation ou d'un mandatement, soit pour lesquels ils assurent régulièrement les soins et sont alors dûment désignés par l'éleveur. En effet, les vétérinaires doivent alors pouvoir avoir connaissance dans ces élevages de l'ensemble des informations sanitaires qui seront disponibles dans le CSD ESA, comme par exemple dans l'espèce bovine, les suivis de mortalités, les analyses de comptage cellulaires, les informations concernant la fertilité. Ces informations sont utiles pour atteindre des objectifs souhaités par l'Etat notamment en matière d'antibiorésistance. En ce sens, il est proposé d'ajouter à l'article L. 201-3 un alinéa.

---

<sup>7</sup> A titre d'exemple, dans l'arrondissement de Sens (110 communes) en Bourgogne, aucun cabinet n'a d'activité rurale ; un vétérinaire intervient dans certains élevages après un trajet aller compris entre 1h et 1h30.

**R2.** Afin de permettre aux vétérinaires d'assurer pleinement leur rôle dans la surveillance et le suivi des élevages, notamment en matière d'antibiorésistance, il est proposé d'ajouter à la première phrase de l'article L. 201-3 du CRPM, après le mot « *concernant* », les termes suivants : « *les plans nationaux visant à protéger la santé publique et* ». Cette phrase s'écrirait ainsi : « *L'autorité administrative prend toutes mesures destinées à collecter, traiter et diffuser les données et informations d'ordre épidémiologique concernant **les plans nationaux visant à protéger la santé publique et les dangers sanitaires de première catégorie ainsi que, dans la mesure où cela s'avère nécessaire, les dangers sanitaires de deuxième catégorie*** ». Il est également proposé d'ajouter à la fin de la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 201-7 du CRPM les mots suivants : « *et sur les données relatives aux plans nationaux visant à protéger la santé publique* » et à la fin de la dernière phrase du même alinéa « *ainsi qu'aux vétérinaires désignés par les éleveurs au titre de l'article L. 203.3 du CRPM et tout autre vétérinaire désigné par ceux-ci.* ». Cet alinéa deviendrait alors : « Les personnes mentionnées au présent article sont également soumises à un devoir d'information sur les dangers sanitaires de deuxième catégorie qui figurent sur une liste établie par l'autorité administrative **et sur les données relatives aux plans nationaux visant à protéger la santé publique**. L'autorité administrative définit les cas où l'information doit être communiquée à ses services ou à l'association sanitaire régionale mentionnée à l'article L. 201-11 **ainsi qu'aux vétérinaires désignés par les éleveurs au titre de l'article L. 203.3 du CRPM et tout autre vétérinaire désigné par ceux-ci.** »

## 1.5. Les laboratoires officiels et les instituts de recherche

### 1.5.1. Les laboratoires nationaux de référence, des acteurs à renforcer et les instituts de recherche publics, des acteurs à insérer pleinement

Les missions des Laboratoires de référence (LR) sont définies sur le plan de la qualification des dangers dans l'article L. 202 du code rural, leur implication dans le système global de surveillance épidémiologique mériterait d'être renforcée, et formellement précisée, à l'instar de ce qui est fait pour les Centres nationaux de référence en santé humaine (CNR) :

- rôle des LR dans les activités en lien avec la surveillance épidémiologique et l'alerte (apparition de nouvelles souches, de nouveaux variants, cas groupés, etc.),
- implication des LR dans les dispositifs de surveillance épidémiologique : participation à l'activité de la plateforme ESA, contribution aux bilans sanitaires tirés de l'analyse des données de surveillance, etc.,
- rôle des LR dans les investigations épidémiologiques : expertise par rapport au danger sanitaire, typage des souches, etc.,
- interaction avec le CNR correspondant, quand il existe.

Par ailleurs, l'obligation de la transmission des données concernant les dangers sanitaires en cause, et les modalités de cette transmission (EDI notamment selon les standards retenus par l'Etat) mériteraient d'être formellement mentionnées, ce qui est déjà le cas pour les laboratoires de dépistage.

Ces éléments conduisent les missionnaires à proposer une modification de l'article L. 202-2 selon les termes suivants :

**R3.** Afin de conforter le rôle des laboratoires de référence dans la surveillance, il est proposé d'ajouter l'alinéa suivant à l'article L. 202-2 du CRPM : « *Les laboratoires nationaux de référence fournissent à l'autorité administrative dans ses domaines de compétence ainsi qu'aux laboratoires agréés un appui scientifique et technique nécessaire à la collecte, au traitement et à la diffusion des données et informations d'ordre épidémiologique prévues par le présent article selon les standards retenus par l'Etat. Les laboratoires visés aux articles L. 202-3 et L. 202-4 doivent leur transmettre tout échantillon d'analyse nécessaire à l'exercice de ces missions* ».

L'activité de référence, (référence analytique : alerte, assurance de la qualité des analyses réalisées dans le cadre de la surveillance par les réseaux de laboratoires agréés, validation et diffusion des méthodes de diagnostic, outils d'épidémiologie moléculaire) portée par l'Anses pour l'ensemble des maladies classées en dangers sanitaires de 1<sup>ère</sup> catégorie est ainsi un élément fondamental de la surveillance.

Des instituts de recherche tels le CIRAD ont un rôle dans la connaissance des dangers sanitaires qui sont susceptibles de menacer le territoire national et doivent rester au sein du dispositif de surveillance.

### **1.5.2. Les laboratoires publics, maillon essentiel de la production et transmission des données d'analyses sanitaires. Les autres laboratoires, une nécessaire intégration des données analytiques**

L'article L. 202-1 du CRPM stipule que *le contrôle du respect des dispositions du présent livre (livre II) est assuré par les services de l'Etat compétents ou leurs délégataires au moyen notamment d'analyses de laboratoire et que sont habilités à réaliser ces analyses, outre les laboratoires nationaux de référence :*

- *les laboratoires des services chargés des contrôles et les laboratoires d'analyses départementaux, agréés à cette fin par l'autorité administrative ;*
- *tout autre laboratoire agréé à cette fin par l'autorité administrative, dès lors que les laboratoires visés aux alinéas précédents ne peuvent réaliser tout ou partie de ces analyses, en raison des compétences techniques particulières ou des capacités de traitement rapide qu'elles requièrent.*

Par ailleurs, l'article L. 202-3 du CRPM prévoit que les laboratoires réalisant des analyses d'autocontrôle peuvent être soumis à une procédure de reconnaissance de qualification par le ministre chargé de l'agriculture.

Il a été évoqué dans la première partie du rapport ; la participation déterminante des laboratoires départementaux du fait de leur proximité du terrain et de leur contribution aux échanges d'informations en continu entre les services de l'Etat, les laboratoires nationaux, les vétérinaires sanitaires et les groupements de défense sanitaire des éleveurs. La mise en place d'un système d'échanges de données informatisés (EDI Sacha) avec les bases de données de l'Etat ou de ses délégataires permet depuis dix ans d'intégrer les informations sanitaires de manière efficiente en

temps réel. Ce dispositif a été novateur à l'échelon international. Cette participation constitue toujours un élément essentiel du dispositif de surveillance et le rôle des laboratoires des collectivités territoriales dans la « veille sanitaire » a été confirmé dans la LAAF d'octobre 2014 :

Ainsi, son article 46 précise :

*« Les laboratoires départementaux d'analyses des conseils généraux participent à la politique publique de sécurité sanitaire de la France. Les conditions d'exécution des missions de service public dont ils sont chargés sont précisées par voie réglementaire ».*

L'article 55 renvoie à une ordonnance, la surveillance sanitaire et prévoit le rôle des laboratoires départementaux

*« I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par voie d'ordonnances, les dispositions législatives nécessaires afin de :*

*8° Organiser la surveillance en matière de santé animale, de santé végétale et d'alimentation, en définissant les missions et obligations respectives des principaux acteurs en matière de surveillance ainsi que les conditions dans lesquelles ils échangent des informations et coordonnent leur action **en s'appuyant sur le maillage territorial des laboratoires d'analyses départementaux.** »*

Actuellement ces laboratoires sont quasiment les seuls à transférer des données vers SIGAL, la base de données nationale. Cependant, 25 ans après la décentralisation effectuée sans mise en place d'une stratégie globale, l'évolution possible vers un transfert de leurs responsabilités vers les grandes régions fait courir un risque de délitement du maillage de ces laboratoires. Le recours de laboratoires privés, devant la Commission, au titre des règles de la concurrence, accroît encore l'urgence d'une action, commune avec les collectivités territoriales. Leur mission de service public doit être renforcée et sanctuarisée hors du champ de la libre concurrence. A cet égard, un scénario d'organisation qui nécessiterait une concertation étroite avec les collectivités territoriales, est présenté en 3.4. Par ailleurs, les travaux de normalisation et de standardisation des données d'analyses et d'observations menés avec les laboratoires départementaux selon des bases de internationales devraient être retenus comme standard obligatoire de transmission des données vers le CSD et donc s'imposer aux autres laboratoires soumis à une procédure de reconnaissance au titre de l'article L. 202-3 du CRPM. Ce point sera développé dans la partie traitant des systèmes d'information.

## **1.6. Les autres parties prenantes**

Sous ce vocable sont rassemblés l'ensemble des intervenants susceptibles de collecter, de générer ou de traiter des données de surveillance concernant l'état sanitaire des animaux et des élevages comme des instituts de recherche ou des instituts techniques publics ou privés, des groupements de producteurs, mais également des entreprises de transformation, au premier rang desquelles les abattoirs et les équarrissages.

Ces parties prenantes doivent pouvoir, le cas échéant, intégrer les dispositifs de surveillance, soit de manière volontaire et être associées pour les dangers sanitaires non réglementés, soit obligatoirement pour les dangers sanitaires réglementés ou sur demande de l'autorité administrative pour tout syndrome ou maladie émergente. Dans ce cas, elles doivent être astreintes à fournir à la dite autorité administrative, sur sa demande et selon une procédure

normalisée toutes les informations sanitaires dont elles disposent ainsi que les éventuels échantillons et matériels biologiques s'y rapportant. Dans ce contexte, l'article L. 201-3 du CRPM pourrait être complété en ce sens, sans préjudice d'autres modifications qui seront proposées dans le chapitre 2 concernant la structuration des données des systèmes d'information.

Après la première phrase de l'article L. 201-3 du code rural et de la pêche maritime, il est ajouté la phrase suivante :

« Dans le but d'identifier la cause et l'étendue de phénomènes sanitaires émergents, l'autorité administrative peut imposer aux personnes citées à l'article L. 201-7 la transmission des échantillons et d'informations sanitaires. »

**R4.** Afin d'apprécier la dangerosité des phénomènes sanitaires émergents, et en outre d'assurer la transposition de l'article 6 de la directive 2003/99/CE du 17 novembre 2003 (cf. I.3.1.1) il est proposé d'ajouter la phrase suivante après le premier alinéa de l'article L. 201-3 du CRPM : « *Dans le but d'identifier la cause et l'étendue de phénomènes sanitaires émergents, l'autorité administrative peut imposer aux personnes physiques ou morales citées à l'article L. 201-7 la transmission de tout échantillon, de tout matériel biologique et de toutes informations sanitaires relatives à ce phénomène.* »

Comme les organismes à vocation sanitaire, certaines sont susceptibles d'être intéressées par une refonte de l'article L. 201-10 relatif aux réseaux sanitaires voire de postuler pour être gestionnaire de certains réseaux.

## **2. LA SURVEILLANCE : PLACE ET EVOLUTION POSSIBLE**

### **2.1. Positionnement de la surveillance au sein de la maîtrise sanitaire**

Le rapport 2013 sur la plateforme ESA, après un bref constat des réalisations et limites de cette plateforme créée en 2011, développe le cadrage du positionnement de la surveillance au regard de l'évaluation et de la gestion des risques sanitaires et les liens de la surveillance avec la référence et la recherche. De ces éléments découlent des propositions quant au champ, aux modalités et à la méthodologie de la surveillance ainsi qu'à son organisation territoriale, aux investigations épidémiologiques conduites et à ses systèmes d'information.

Ce rapport collectif identifie bien certaines limites du dispositif telles que la diversité des approches sur l'identité et le rôle de l'ESA, la pérennisation des moyens et l'incertitude sur le champ d'activité à la fois en termes de dangers sanitaires à prendre en compte, que sur l'étendue de la prise en charge de la surveillance. L'argumentaire est construit sur la base d'un cloisonnement entre évaluation et surveillance, et surtout entre surveillance et gestion. Sur ce dernier point, les missionnaires estiment que l'argumentaire « démontrant » la nécessité de différencier la surveillance de la gestion doit être largement nuancé.

Le positionnement de la surveillance ne doit pas amener à une évolution de la plateforme depuis un rôle de proposition, d'appui méthodologique à la construction des dispositifs de surveillance et à l'analyse des données ainsi qu'à leur évaluation vers un rôle décisionnaire et de contrôle de la mise en œuvre des dispositifs de surveillance.

Certes, l'élaboration d'un dispositif de surveillance doit faire l'objet de discussions entre tous les acteurs pour que son organisation permette d'atteindre les objectifs de gestion en prenant en compte les impératifs scientifiques, les contraintes réglementaires et les contraintes d'exécution ; toutefois, la décision finale de son lancement, son organisation et son pilotage relèvent du gestionnaire du risque considéré (puissance publique ou non selon le classement), responsable de la gestion sanitaire au sens large qui comprend la prévention, la surveillance et la lutte. Le principe de ce nécessaire trépied de la gestion est rappelé dans certaines publications. Dans le code rural, ces trois notions sont associées dans de nombreux articles.

Le fait que la surveillance puisse durer longtemps, recueillir parfois un faible nombre de données et puisse être employée rapidement pour d'autres mesures de gestion, la place beaucoup plus près de la gestion du risque que de l'évaluation, même si elle sera utilisée pour ces deux activités.

Lors d'un Copil de la plateforme ESA, après concertation entre toutes les parties, il a été indiqué que le gestionnaire qui a déterminé les objectifs à atteindre en termes de maîtrise des risques sanitaires, est le responsable de la décision du lancement d'un dispositif de surveillance comme de sa mise en œuvre.

L'épidémiosurveillance permet de quantifier les dangers sanitaires et leur évolution dans le temps et dans l'espace ou de les détecter précocement, en s'appuyant directement sur les résultats de la référence. Les activités d'épidémiosurveillance et de référence sont étroitement liées, concourant à l'évaluation des situations sanitaires et à leur gestion. A cet égard, les laboratoires de référence, créés par l'autorité administrative en charge de la gestion du risque sont restés directement sous

son autorité jusqu'à la création de l'Afssa (devenue depuis l'Anses) où ils ont rejoint l'agence d'évaluation. C'est d'ailleurs une situation exceptionnelle au plan national comme au plan international, l'Anses n'intègre la référence que pour le domaine de la santé publique vétérinaire, à l'exclusion de ce qui s'organise en santé humaine, environnement et travail. Au plan international, les laboratoires de référence sont la plupart du temps rattachés à l'autorité de gestion.

L'activité de référence, portée par l'Anses pour l'ensemble des maladies classées en dangers sanitaires de 1<sup>ère</sup> catégorie est ainsi un élément fondamental de la surveillance.

L'Anses a par ailleurs développé des outils et des méthodes dédiés à la surveillance : protocoles de surveillance, méthodes d'évaluation des dispositifs, outils de représentation et d'analyse des données, représentation et analyse régulière des données produites par les dispositifs.

Sous réserve que ses missions d'évaluation du risque soient assurées de manière indépendante et impartiale, l'Anses peut donc aussi apporter un appui aux gestionnaires du risque en matière de surveillance.

Cet appui est conforme aux termes de l'article L. 1313-1 du code de santé publique qui stipule que « *l'agence a pour mission de réaliser l'évaluation des risques, de fournir aux autorités compétentes toutes les informations sur ces risques ainsi que **l'expertise et l'appui scientifique et technique nécessaires à l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires et à la mise en œuvre des mesures de gestion des risques.** Elle assure des missions de veille, de vigilance et de référence.* »

Ainsi, il apparaît que la veille et la vigilance, permettant l'alerte sont des missions à part entière de l'Anses et qu'en matière de surveillance, l'appui scientifique et technique, et donc méthodologique est déjà prévu dans les missions de l'Anses qui a créé à cette fin un département consacré à l'appui à la surveillance.

## 2.2. Propositions d'évolution

### 2.2.1. Un pilotage par la DGAI renforcé

Toutefois, l'extrême faiblesse des effectifs consacrés en administration centrale à la surveillance, à la prévention et à la lutte contre les dangers sanitaires du domaine animal (bureau de la santé animale) a pour conséquence que seules sont pleinement suivies les productions bovines, puis les porcines et aviaires ; les petits ruminants bénéficient de leur proximité avec les bovins. Le suivi des autres espèces est essentiellement ponctuel, en fonction des actualités réglementaires ou sanitaires, mais surtout des vacances de poste ou de compétence. De plus, l'insuffisance de ressources limite le pilotage des services de terrain, le contrôle de cohérence voire l'exploitation de données. Le suivi des spécificités de l'outre-mer n'est que très peu assuré.

La création, à l'instar du département spécialisé de l'Anses, d'un service à compétence nationale rattaché à la DGAI, option qui sera détaillée en point 3.3.2 ne serait bénéfique que si la Dotation d'objectifs (DO) consacrée à la santé animale *stricto sensu* était augmentée en administration centrale.

Tant en matière de vigilance que de surveillance des dangers sanitaires présents en France, les vétérinaires praticiens sont un élément moteur du dispositif et leur bonne mobilisation auprès des DD(CS)PP est indispensable, ceci implique le maintien de relations régulières.

Cependant la hausse indispensable de ces effectifs ne saurait suffire, une mobilisation de l'ensemble des acteurs du monde animal à la surveillance sanitaire est nécessaire. La mise en œuvre effective des réseaux de surveillance permettrait d'atteindre cet objectif.

### **2.2.2. Des réseaux sanitaires de surveillance organisés par filières**

Des actions sanitaires, et particulièrement la mise en œuvre de dispositifs de surveillance, peuvent être conduites au sein des populations animales par différents types de gestionnaires ayant des organisations et des motivations différentes : État (dangers de catégories 1 et 2), organismes à vocation sanitaire ou associations sanitaires régionales (dangers de catégorie 2), groupes d'intérêt économique (segments spécifiques comme la reproduction, filières aval impactés par l'état sanitaire de l'amont,...). A cet égard, des réseaux organisés par espèces ou par filière pourraient permettre de réduire une part des coûts sanitaires en les rationalisant entre les différents partenaires. L'action des réseaux serait essentiellement ciblée sur la surveillance et pourrait en fonction des besoins être étendue à la prévention et la lutte.

C'était l'objectif de l'article L. 201-10 du CRPM, mais la déclinaison opérationnelle de la notion de réseaux de surveillance ne s'est jamais effectuée malgré l'ancienneté de cet article (31 décembre 2001). Il apparaît, au vu des entretiens réalisés, que le principal élément bloquant vient du fait que dans la rédaction actuelle, l'Etat constitue les réseaux sous son autorité et que le financement, potentiellement assuré par une contribution obligatoire des propriétaires ou détenteurs d'animaux apparaît alors comme une taxe parafiscale.

Afin de permettre de sortir de ce dilemme, cet article, dont les objectifs sont légitimes et peuvent trouver une articulation pertinente avec la pérennisation de la plateforme d'épidémiosurveillance créée en octobre 2011, pourrait être modifié en introduisant, à côté de la constitution de réseaux par l'Etat, la possibilité pour celui-ci de reconnaître des réseaux<sup>8</sup>. Dans ce cas le rôle de l'État serait de reconnaître des réseaux, avec comme corollaire la validation de leur périmètre et des règles de leur fonctionnement et du maintien de leur reconnaissance. Certaines activités du réseau, concourant aux missions de l'Etat, pourraient alors être subventionnées. Les modalités de cette reconnaissance seraient précisées par décret en Conseil d'Etat.

Les réseaux pourraient être basés d'une part sur l'association d'un maillage d'organisations ou d'opérateurs présents sur le territoire et d'autre part, d'une représentation nationale.

- Le maillage d'organisations ou d'opérateurs de terrain devrait être susceptible, soit de recevoir l'adhésion des détenteurs des espèces visées, soit de mener des actions de surveillance auprès d'un échantillon représentatif de détenteurs. En effet, l'organisation de la surveillance sur la base d'un réseau d'observateurs sentinelles garde toute sa pertinence, en particulier pour le cas des espèces d'animaux de loisirs ou de compagnie dont les détenteurs et propriétaires ne peuvent se fédérer aisément. Ainsi, l'adhésion des détenteurs et propriétaires d'animaux au maillage d'organisations ou d'opérateurs constituant une représentation nationale du réseau, pourrait se faire soit directement, soit indirectement par le truchement d'associations ou fédérations, soit serait considérée comme « de fait ». Selon les cas, les détenteurs ou propriétaires seraient tenus de participer à des actions de prévention, de surveillance, voire de lutte contre les dangers

---

<sup>8</sup> Réseau = organisme gestionnaire qui a la responsabilité morale et juridique + organismes représentant les professionnels, vétérinaires, laboratoires, détenteurs + intervenants publics comme l'Etat, les agences

sanitaires relevant de leur responsabilité soit directement, soit par l'intermédiaire des organismes compétents mentionnés à l'article L. 201-9 à savoir les OVS ou les OVVT.

- La participation de la représentation nationale en temps que membre de l'organe de pilotage et d'orientation de la plateforme ESA, serait alors de droit permettant ainsi de garantir des interactions avec les principales parties prenantes de la surveillance.

Le ou les organisme(s) désigné(s) comme gestionnaire(s) d'un réseau constitué ou reconnu par l'Etat pourrai(en)t prélever des cotisations destinées à couvrir les frais de fonctionnement du réseau. Ces cotisations pourraient être prélevées, soit directement sur les détenteurs ou propriétaires adhérents, soit indirectement sur leurs représentations associatives soit par voie de délégation à un tiers comme par exemple les organismes responsables des opérations obligatoires d'identification voire à l'occasion de la perception d'une contribution annuelle (chasse)... Il convient d'ailleurs de garder la possibilité de désigner plusieurs organismes comme gestionnaires d'un réseau.

Lorsque des organismes assurent déjà, de façon satisfaisante, l'essentiel des missions d'un tel réseau : GDS France pour les ruminants, ONCFS et FNC pour la faune sauvage terrestre, RESPE pour les équins, il faut que les modalités retenues leur permettent d'être reconnus. Ce pragmatisme serait bénéfique à la fois pour les « filières » concernées et pour les autres en leur servant d'exemple.

La possibilité pour l'Etat de les constituer sous son autorité doit être gardée afin de palier une défaillance des acteurs dans une « filière » donnée.

Ces réseaux doivent couvrir la totalité des espèces élevées et la faune sauvage : transmission interspécifique (tuberculose, brucellose, maladies des poissons...), risque zoonotique. Le concept « one health » va d'ailleurs dans ce sens.

En ce qui concerne les modalités de reconnaissance à préciser par décret, différents écueils semblent devoir être évités :

- S'il est souhaitable de reconnaître un nombre limité de réseaux et en particulier de privilégier la reconnaissance d'un seul réseau par espèce, voire par groupe d'espèces du même genre ou de la même famille ou présentant des conditions de production similaire. Cette décision doit rester discrétionnaire, l'Etat devant pouvoir préserver une certaine latitude en la matière
- Il convient d'éviter de les doter de la personnalité morale. Comme le prévoit l'article L. 201-10 dans sa rédaction actuelle, il suffit que l'organisme gestionnaire la possède. La multiplication des personnalités morales est à éviter : le passé récent montre qu'elles sont plus faciles à instaurer qu'à faire vivre (ASR) ou à faire disparaître ou fusionner (GDS) lorsqu'un nouveau schéma est mis en place. Lors de leur reconnaissance, l'Etat doit s'assurer que les modalités de représentation des acteurs sont satisfaisantes.
- Si les réseaux sanitaires peuvent définir dans le cadre d'accords, des contrats avec leurs différents partenaires, les responsabilités et les prérogatives de chaque maillon concourant au réseau de surveillance doivent être respectées. Dans ce contexte, il serait tout à fait exorbitant d'accepter que des contrats types avec des clauses types puissent se prévaloir d'un droit général en demandant l'extension à l'autorité administrative. Il en va de l'équilibre du dispositif et de la confiance entre les partenaires que ce soient les laboratoires des collectivités territoriales ou les vétérinaires.

- Dans la mesure où la garantie de la sécurité sanitaire constitue, pour les dangers sanitaires de 1<sup>ère</sup> catégorie ou de 2<sup>ème</sup> catégorie réglementés, une responsabilité de l'Etat régalien, reposant par ailleurs sur une attente forte de la société, il n'apparaît pas pertinent d'imaginer que l'autorité administrative puisse confier aux réseaux sanitaires qu'elle reconnaît la délivrance des statuts sanitaires, documents et certificats prévus par les règlements pris en application de l'article L. 221-1 et mentionnés à l'article L. 236-2. Cette possibilité doit être restreinte aux seuls OVS voire OVVT ou vétérinaires mandatés étant entendu qu'il s'agit de la délivrance de documents pour lesquels l'autorité administrative a préalablement validé la possibilité, ou non, de délivrance. Cependant, il peut être prudent de maintenir la non délivrance des documents et certificats prévus par les articles précités en cas de non paiement de la contribution au réseau et ce même si la délégation de cette perception à un organisme tiers (identification, abattoir) permet dans de nombreux cas de résoudre ce type de problème.

Dans ce contexte, des réseaux d'épidémiologie existants tels que pour la filière équine le RESPE, pour la faune sauvage sur la base de SAGIR mais aussi GDS France pour les ruminants pourraient ainsi être confortés. La possibilité de recouvrer des cotisations uniquement à certaines étapes de la carrière d'un animal (identification, vente, abattage...) devrait être encouragée, ce recouvrement pouvant être délégué à un tiers comme par exemple, l'organisme en charge de l'identification et de la traçabilité des animaux concernés. Les spécificités de la faune sauvage terrestre et des animaux aquatiques devraient être prises en compte.

Il est donc proposé de modifier l'article L. 201-10 du CRPM selon la recommandation suivante :

**R5.** Dans cet objectif et afin d'améliorer la surveillance sanitaire et la prévention des populations animales et végétales, il est proposé de modifier à minima l'article L. 201-10 du CRPM selon les termes suivants : « **L'autorité administrative constitue sous son autorité ou reconnaît selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat des réseaux de surveillance et de prévention des dangers sanitaires. Lorsqu'elle constitue des réseaux de surveillance, l'autorité administrative en détermine le ressort géographique et définit les modalités de participation et de la coordination des actions de leurs membres. Lorsqu'ils sont reconnus par l'autorité administrative ces réseaux sont placés sous son autorité pour les dangers sanitaires de catégorie 1 et de catégorie 2 réglementés. Les missions attribuées à ces réseaux peuvent être étendues aux mesures de lutte contre les dangers sanitaires. La gestion du réseau est confiée à un ou plusieurs organismes dotés de la personnalité morale.**

*Les personnes qui sont propriétaires ou détenteurs d'animaux ou de végétaux au titre de leur activité professionnelle ainsi que les autres personnes soumises en application des articles L. 201-4 et L. 221-1 à des obligations en matière de prévention, de surveillance et de lutte contre les dangers sanitaires sont tenues d'adhérer au réseau correspondant à leur type d'activité et à leur zone d'activité. Elles participent aux actions de prévention, de surveillance et de lutte contre les dangers sanitaires relevant de leur responsabilité, directement ou par l'intermédiaire d'organismes à vocation sanitaire ou d'organisations vétérinaires à vocation technique mentionnés à l'article L. 201-9, et se soumettent aux mesures prescrites par l'autorité administrative.*

*Les organismes mentionnés à l'article L. 201-9, les vétérinaires, les laboratoires et les professionnels agissant dans ces domaines d'activités sont associés, sans préjudice des dispositions de l'article 226-13 du code pénal, aux activités des réseaux de surveillance et de prévention.*

*Les départements participent à la veille sanitaire par l'intermédiaire des laboratoires d'analyses départementaux.*

*L'organisme gestionnaire du **réseau prélève directement ou indirectement par voie d'un délégué et selon des modalités définies lors de sa reconnaissance**, sur les adhérents mentionnés au deuxième alinéa, des cotisations destinées à couvrir les frais de fonctionnement du réseau. En cas de non-paiement du coût des actions mentionnées au premier alinéa, l'autorité administrative peut refuser la délivrance des documents et certificats prévus par les règlements pris en application de l'article L. 221-1 et mentionnés à l'article L. 236-2 et au I de l'article L. 251-12 ou prononcer leur retrait ».*

### **2.2.3. Des systèmes d'information de la surveillance coordonnés et opérationnels pour fournir des indicateurs pleinement fiables**

Pour répondre aux besoins de la plateforme ESA de disposer d'un outil adapté, le ministère a initié le projet d'un Centre de suivi de données en épidémiologie animale (CSD-ESA) chargé de recevoir, d'entreposer, de traiter et de mettre à disposition des membres dans un premier temps les données du système d'information SIGAL. A ce stade, ce système est restreint aux bases de données du ministère en charge de l'agriculture et n'englobe pas les bases de données hébergées par les autres membres de la plateforme. En l'absence de modèles d'organisation des données et de référentiels communs, le risque que des systèmes d'information non interopérables se développent est important. Il convient donc que dans un délai d'adaptation à déterminer, soit imposé par voie réglementaire, l'utilisation de standards communs pour les données de surveillance dont le développement doit être cohérent avec les standards promus au niveau international.

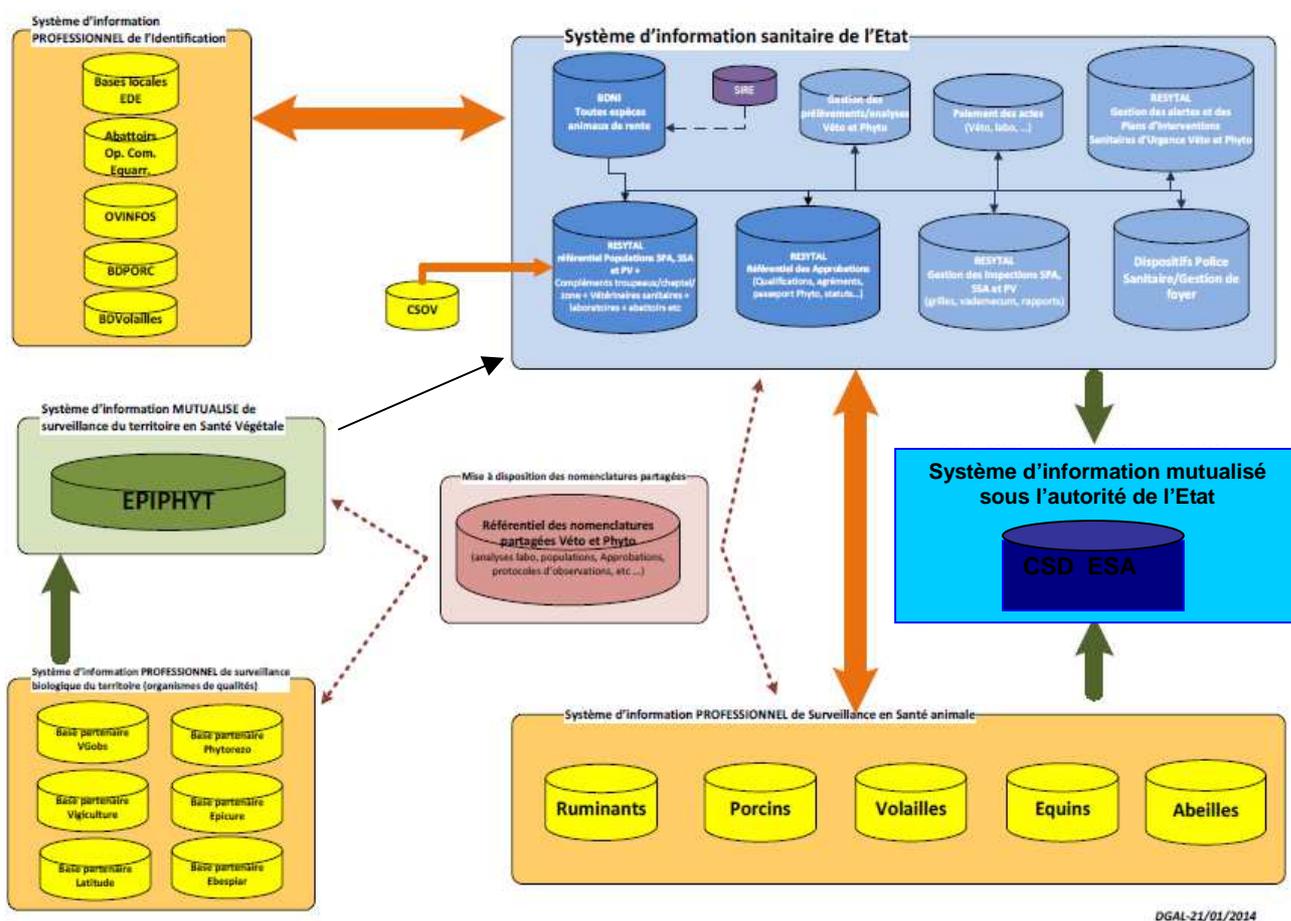
A ce titre doit être retenu un ensemble de méthodes et de règles de transposition pour intégrer les données fournies par les différents organismes gestionnaires dans un format homogène et cohérent (CSD-ESA). Dans un contexte futur de coexistence de plusieurs bases de données de gestion des programmes sanitaires en France, une des clés de maîtrise du système (et un point vital pour l'efficacité d'un outil tel que le CSD-ESA et son puits de données) est la maîtrise du système d'EDI entre ces bases de données (et singulièrement des EDI de données de laboratoire ou d'observations vétérinaires). A cet égard, il convient de souligner que les travaux de transposition du standard actuellement utilisé pour le modèle d'échanges de données informatisés de laboratoires (EDI – Sacha)<sup>9</sup> est en cours de transposition pour être compatible avec le format promu par l'UN-CEFACT (e-labs).

<sup>9</sup> [www.edi-sacha.eu](http://www.edi-sacha.eu)

En concordance avec le dispositif existant en épidémiosurveillance humaine<sup>10</sup>, la diffusion vers le CSD ESA de l'ensemble des données d'épidémiosurveillance, de façon normée, doit être rendue obligatoire et le CSD ESA doit être placé sous l'autorité directe de l'Etat, garant de l'impartialité du dispositif. Les données transmises peuvent être anonymées pour les observations relevant de dangers sanitaires non réglementés, l'Etat pouvant cependant demander le lever de l'anonymat dès lors que le danger sanitaire est susceptible d'être reclassé en catégorie 1 ou 2 réglementée.

Comme cela a été dit précédemment, les vétérinaires doivent pouvoir accéder aux données de suivi épidémiologique des élevages pour lesquels ils ont été mandatés, habilités ou désignés par l'éleveur.

L'architecture du système est représentée dans le schéma ci dessous :



<sup>10</sup> Article L. 1413-4 du CSP : L'Etat et les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les services de protection civile ou d'urgence, le service de santé des armées, les observatoires régionaux de la santé et les organismes de sécurité sociale ainsi que les services de promotion de la santé en faveur des élèves, les services universitaires ou interuniversitaires de médecine préventive et de promotion de la santé et les autres correspondants, publics et privés, du réseau national de santé publique mentionnés à l'article L. 1413-2 lui transmettent les informations nécessaires à l'exercice de ses missions. Les services de santé au travail ou, pour les données personnelles de santé, les médecins du travail fournissent à l'institut les informations nécessaires à l'exercice de ses missions, dans les conditions de confidentialité mentionnées à l'article L. 1413-5. Les professionnels de santé transmettent à l'institut les données individuelles nécessaires à l'exercice de ses missions dans des conditions préservant la confidentialité de ces données à l'égard des tiers.

Dans ce contexte, outre la transmission sur demande de l'autorité administrative de toute information sanitaire relative à un phénomène émergeant (cf. 1.3.4), il est proposé d'apporter une modification supplémentaire à l'article L. 201-3 du CRPM afin de prévoir une obligation de transmission des données de surveillance sanitaire sur le modèle de celle prévue en santé humaine par l'article L. 1413-4 du CSP :

**R6.** Afin de permettre un traitement efficace des données de surveillance sanitaire, il est proposé d'ajouter à l'article L. 201-3 du CRPM l'alinéa suivant : « *L'Etat et les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les LNR, les instituts de recherche et écoles nationales vétérinaires, les correspondants publics ou privés membres de la plateforme nationale d'épidémiosurveillance en santé animale, transmettent toutes les informations nécessaires à la surveillance en santé animale au système d'information désigné par le MAAF et placé sous son autorité et selon des normes et standards précisés par décret.* »

### **3. LES DIFFERENTS SCENARIOS D'EVOLUTION DE L'ACTUELLE PLATEFORME D'EPIDEMIOSURVEILLANCE EN SANTE ANIMALE (PLATEFORME ESA)**

Dans le cadre du rapport d'octobre 2013 intitulé « Plateforme ESA : bilan, propositions, perspectives », deux scénarios d'évolution avaient été retenus :

- le maintien de la forme d'organisation actuelle de la plateforme ESA, en redéfinissant cependant le périmètre de ses activités et ses modalités de fonctionnement, afin de préciser et de conforter son action,
- la création d'un GIP dédié à la surveillance en santé animale.

A la vue du fonctionnement de la plateforme (CNESA et groupes de suivi thématiques) et des entretiens conduits, l'aspect le plus positif de la PFESA paraît la structuration des échanges et des débats qui rassemblent toutes les parties en remplacement de consultations successives. Ceci permet de prioriser les axes de surveillance et de construire dans un esprit de consensus, les dispositifs de surveillance les plus adaptés au regard des objectifs de gestion en prenant en compte, de manière collégiale, les impératifs scientifiques, les contraintes réglementaires et les contraintes d'exécution ainsi que les spécificités en matière de vigilance. Cette démarche devrait pouvoir concerner l'ensemble des espèces animales, les priorités étant déterminées par une instance d'orientation adéquate dans laquelle l'Etat doit avoir un rôle majeur (risque zoonotique et dangers sanitaires réglementés). Il est donc important que le fonctionnement partenarial, avec une vision partagée et collective des actions de la plateforme, reste la ligne directrice du projet dans les années à venir, étant entendu que la décision finale en matière de mise en œuvre d'un dispositif de surveillance appartient au gestionnaire du risque et donc à l'Etat pour les dangers sanitaires de catégorie 1 et 2 réglementés et que la priorisation des actions de surveillance doit être axée sur ce type de dangers et sur les émergences. Il importe donc de pérenniser ce dispositif, la question essentielle étant alors de le doter ou non d'une personnalité morale et juridique.

Dans ce contexte, divers scénarios ont été retenus et seront abordés selon un ordre considéré de faisabilité et d'intérêt croissant par les rapporteurs :

- l'association loi de 1901,
- une agence publique,
- une absence de personnalité juridique et morale mais une légitimité inscrite dans la loi.

#### **3.1. L'association loi de 1901**

Le rapport du 31 octobre 2013 sur la plateforme ESA, validé par l'ensemble de ses membres, précisait déjà que les structures à vocation commerciale comme les groupements d'intérêt économique, ou des structures de droit privé comme les associations n'étaient pas des structures adaptées pour cette plateforme. Il mettait en avant le fort pilotage de l'Etat (administration centrale ou opérateur public Anses) nécessaire à ses missions. Dans une association, l'Etat ne pourrait pas non plus exercer les responsabilités correspondant à son engagement.

Une telle structuration aurait pu avoir pour objectif de recruter directement des personnes prenant part à l'épidémiologie. Cependant, dans la mesure où les fonds permettant ces recrutements viendraient majoritairement de conventions passées entre l'Etat et cette entité ou ses membres pour participer à l'épidémiologie, cette structure associative serait alors inmanquablement qualifiée de transparente. Il en serait de même si l'Etat devait présider cette association or il ne saurait en être autrement au vu du caractère stratégique que revêt la surveillance des zoonoses, agents zoonotiques, dangers sanitaires de 1<sup>ère</sup> catégorie et 2<sup>ème</sup> catégorie réglementés. Enfin, il paraît également tout à fait illégitime de transférer à une telle structure privée les bases de données sanitaires de l'Etat.

En tout état de cause, la circulaire du Premier Ministre du 9 avril 2013 relative aux modalités d'organisation des services de l'Etat par recours à la formule de « l'agence » dont il sera fait état dans le cadre du scénario suivant développé au point 3.2 exclut formellement le recours à des statuts atypiques ou *sui generis* de même que le recours à des personnes de droit privé et donc au statut d'une association loi de 1901.

### **3.2. Une agence publique**

Le rapport n°2011-M-044-01 de l'Inspection générale des finances (IGF) publié en mars 2012 et intitulé « L'Etat et ses agences » a recommandé de rationaliser le paysage actuel des agences et a esquissé les contours d'une stratégie et d'une doctrine de recours aux agences. Il a ainsi considéré que la création de nouvelles agences devait être encadrée en proposant plusieurs principes pouvant guider la décision de l'Etat de créer de nouvelles agences et, à partir de ces principes a proposé une méthode permettant un examen approfondi et systématique des nouveaux projets d'agences permettant de mesurer les risques inhérents à ces nouveaux projets.

Ainsi l'IGF a analysé les limites et avantages des différents statuts d'agences qui se résument dans le tableau suivant :

	Avantages	Inconvénients	Conditions de réussite
<b>EPA/EPIC</b> Etablissement public administratif	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Culture de résultat introduite par le principe de spécialisation</li> <li>- Gestion plus managériale</li> <li>- Visibilité de la politique publique</li> <li>- Internalisation de l'expertise et des compétences</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coûts fixes</li> <li>- Asymétrie d'informations entre l'entité et sa tutelle</li> <li>- Risque de faible mobilité des agents</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Activité mesurable</li> <li>- Existence d'une tutelle stratégique capable de suivre l'agence</li> <li>- Taille critique de l'entité</li> <li>- Environnement favorable à l'exercice d'une tutelle</li> </ul>
<b>GIP</b> Groupement d'intérêt public	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Durée temporaire</li> <li>- Levier financier pour diversifier les ressources de l'entité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Moindre pilotage de l'Etat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réelle mise en commun des moyens</li> <li>- Existence d'un projet limité dans le temps</li> </ul>
<b>AAI/API</b> Autorité administrative indépendante	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indépendance totale facilitant l'autonomie de décision</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coût de gestion important</li> <li>- Non soumise au pouvoir hiérarchique d'un ministre</li> <li>- Absence de levier de contrôle de la part des tutelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forme souple de contractualisation</li> <li>- Contrôle des ressources financières allouées à l'entité</li> </ul>
<b>SCN</b> Service à compétence nationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion potentiellement plus managériale qu'une administration centrale</li> <li>- Visibilité de la politique publique</li> <li>- Mobilité des agents</li> <li>- Faiblesse des coûts</li> <li>- Contrôle budgétaire plus important</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Attractivité du statut perçu comme faible</li> <li>- Autonomie moindre qu'en cas de personnalité morale (seule personnalité juridique)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Missions proches de celles des administrations centrales</li> <li>- Projets n'ayant pas la taille critique mais nécessitant une culture managériale</li> </ul>

Par ailleurs, elle a listé les critères à réunir pour la création d'une agence, à savoir :

1. L'entité doit disposer d'objectifs et de missions clairement identifiés.
2. Ses services et activités doivent être mesurables et quantifiables.
3. L'entité doit disposer d'une organisation sans ambiguïté et son processus opérationnel doit être décrit avec précision.
4. Il doit être justifié que la demande en moyens humains et financiers de l'entité n'est ni insuffisante ni sur calibrée ; plus généralement, les moyens alloués aux premiers exercices doivent être connus à l'avance.
5. Il doit être justifié qu'aucune administration ou entité existante ne peut exercer les missions de l'entité ; dans le cas où de nombreuses agences interviennent dans le champ de politique publique, les modes de coordination doivent être précisément établis.

6. L'entité doit faire l'objet préalable d'une étude d'impact renforcée, accompagnée d'un véritable plan stratégique et d'une modélisation de son équilibre économique. En particulier, des surcoûts par rapport à l'exercice classique de l'administration doivent être chiffrés.
7. L'administration de tutelle doit justifier qu'il n'y aura pas de doublon à la suite de la création de l'entité ; toute éventuelle création de postes doit être précisément chiffrée et justifiée.
8. L'administration de tutelle doit également expliquer de quels moyens elle se dote pour suivre et contrôler de manière efficiente l'entité ; elle précise également le nombre d'agences dont elle assure la gestion et justifie qu'elle sera en mesure de piloter une entité supplémentaire. Elle précise par ailleurs les conséquences en terme d'organisation interne de métier et de recrutement qu'elle tire de son projet de création d'agence, afin de pouvoir préserver la cohérence de l'action des pouvoirs publics et des politiques mises en œuvre.
9. Le statut juridique envisagé doit être justifié, adapté à la mission de l'entité et générer le moins de surcoûts.
10. Un modèle de gestion des risques internes, et un processus de *reporting* doivent être clairement définis.

Le premier ministre a repris l'essentiel des recommandations de l'IGF à son compte et a défini, par circulaire en date du 9 avril 2013 les modalités d'organisation des services de l'Etat par recours à la formule de « l'agence ».

L'autorité administrative indépendante (ou autorité publique indépendante) étant par nature soustraite à l'autorité ou à la tutelle du gouvernement et des ministres, son caractère exceptionnel ne correspond pas à l'objectif poursuivi pour un organisme de surveillance sanitaire. Le service à compétence national où seul l'Etat est représenté ne peut prendre en compte un partenariat public/privé. Cette formule, par ailleurs dotée de la seule personnalité juridique ne pourrait être retenue que comme une variante de l'organisation de l'Etat en correspondance avec le scénario envisagé au point suivant 3.3.

Le scénario d'une agence publique, si cette solution était retenue pour la plateforme ESA, peut se décliner selon trois possibilités :

- la création d'un GIP ;
- l'intégration à un EPA existant, l'Anses ;
- l'Intégration à un EPA à créer autour de l'ensemble des missions de gestion des risques sanitaires et englobant les missions de référence.

### **3.2.1. Groupement d'intérêt public**

Dans ce scénario mis en avant dans le rapport d'octobre 2013, la personnalité juridique de la plateforme ESA permettrait de définir plus aisément des liens contractuels avec la référence, la recherche et l'évaluation des risques. Il doterait la plateforme ESA d'une certaine autonomie de fonctionnement, sous le contrôle de l'assemblée générale, et éventuellement d'un conseil d'administration, d'une part sur le plan des ressources humaines affectées au GIP, d'autre part sur le plan financier, sur la base d'un budget défini et abondé par ses membres.

Il convient néanmoins de rappeler que la circulaire du premier ministre du 9 avril 2013 affirme sans ambiguïté que la seule volonté d'accorder une meilleure visibilité à une politique publique même prioritaire ne saurait suffire à justifier la création d'une agence. Cette circulaire précise que la création d'un GIP convient à une structure transitoire. Avant même sa création, doit être envisagée quelle est la solution d'arrivée recherchée après s'être assuré que l'étape GIP est réellement indispensable.

De plus un GIP comme la structure finale doit dorénavant atteindre une taille critique, on ne crée plus de petites agences. A défaut il doit être envisagé le rattachement à une entité existante qui pourrait intégrer ces missions. En conséquence seront examinés le rattachement à l'Anses, agence existante, et la création d'un établissement public en charge du sanitaire, ayant alors une taille critique suffisante.

Enfin, il convient de noter que, différents membres de l'actuelle plateforme ESA ont fait part de leur grande difficulté voire impossibilité à intégrer un GIP.

### **3.2.2. Intégration à un établissement public existant : l'Anses**

La formule juridique d'un établissement public administratif, formule plus avancée que le simple GIP, permettrait également de doter la plateforme ESA d'une personnalité morale et juridique et pourrait aussi constituer l'aboutissement d'une structuration en GIP dont il a été vu qu'elle devait être de durée temporaire. A cet égard, la plateforme ESA pourrait devenir un institut de veille sanitaire à l'instar de ce qu'est l'INVS pour la surveillance de la santé humaine (INVS par ailleurs passée par le stade GIP avant celui actuel d'EPA). Cependant le principal écueil de ce scénario est qu'un tel ensemble centré autour de la seule surveillance, même étendue à la surveillance en santé végétale et à la surveillance de la sécurité alimentaire ne pourrait atteindre la taille critique nécessaire à la constitution d'un EPA, surtout à l'heure où la politique est plutôt au rapprochement et à la fusion d'EPA existants.

Dans ce contexte, il pourrait être envisagé l'intégration de la plateforme ESA dans un EPA existant, par ailleurs membre de la plateforme actuelle, à savoir l'Anses. Ce scénario est conforme aux règles édictées par la circulaire du premier ministre du 9 avril 2013 qui stipule :

*« Il convient de privilégier autant que possible le recours à une agence existante plutôt que la création d'une nouvelle agence.*

*Plus généralement toutes les possibilités de mutualisations de fonctions avec l'Etat et d'autres agences doivent être étudiées préalablement à la création d'une nouvelle agence de manière à optimiser les coûts et à éviter l'exercice de missions redondantes dans plusieurs entités. »*

Cette hypothèse, à priori séduisante, mérite d'être présentée surtout dans la mesure où l'Anses, agence à laquelle sont rattachés les laboratoires nationaux de référence, a identifié en son sein un « pôle surveillance ». Elle soulève cependant de nombreux points d'opposition qui amènent les missionnaires à ne pas la retenir et à ne pas la recommander.

Tout d'abord, l'Anses n'a pas considéré cette hypothèse comme pertinente et les membres actuels de la plateforme ont, dans leur ensemble, émis un avis négatif à ce sujet.

D'autre part, il convient de remarquer qu'une intégration à l'Anses modifie notablement le pilotage de la surveillance en santé animale, ce pilotage étant alors, du côté de l'Etat, sous la tutelle de cinq ministères et non plus du seul MAAF et donc de la DGAI.

Il apparaît par ailleurs que ce positionnement de la plateforme, intégré à l'Anses, rapprocherait, voire associerait de facto les activités de surveillance de celle d'évaluation du risque, mission première de l'Anses. Certes, l'évaluation du risque sanitaire se nourrit en partie des données de surveillance sanitaire et il existe des interactions entre ces deux activités. Cependant, la création de l'Afssa, puis de l'Anses procède de la décision politique, suite à diverses crises sanitaires, de séparer l'évaluation du risque et la gestion du risque sanitaire. La surveillance, que ce soit la validation du dispositif de surveillance ou que ce soit sa mise en œuvre, est une composante, avec la prévention et la lutte, de la gestion du risque. La surveillance ne peut se définir *in fine* qu'en fonction des objectifs de maîtrise définis par le gestionnaire du risque, bien sûr à la lumière de l'évaluation du risque. Par exemple, la surveillance pourra ne pas être la même s'il s'agit pour le gestionnaire soit de maîtriser les risques sanitaires zoonotiques, soit d'obtenir une qualification indemne pour l'ensemble de cheptel. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire, pour maintenir une séparation évaluation/gestion propre à aplanir les problèmes d'impartialité ou d'indépendance, de ne pas intégrer la plateforme ESA dans l'Anses.

A contrario, ce sont les gestionnaires du risque et en premier lieu l'Etat qui doivent être en mesure de diriger l'instance de pilotage de la plateforme ESA.

### **3.2.3. L'Intégration à un EPA à créer autour de l'ensemble des missions de gestion des risques sanitaires et englobant les missions de référence**

Le rapport intitulé « Plateforme ESA : bilans, propositions et perspectives » d'octobre 2013 avait écarté dans ses perspectives d'évolution et dans la mesure où cette hypothèse sortait du cadre de sa mission, la création d'un nouvel organisme public intégrant l'épidémiosurveillance mais ayant un périmètre plus large (santé des végétaux, sécurité sanitaire des aliments) et englobant d'autres activités. A cet égard, il soulignait que « *Sauf à imaginer une institution de type agence d'exécution, englobant les missions de surveillance et de contrôle, les relations entre la plateforme ESA et ces opérateurs<sup>11</sup> de la surveillance ne peuvent être que fonctionnelles.* »

A l'aune de la circulaire du premier ministre du 9 avril 2013 sur la création d'agences, et dans le cadre de perspectives possibles d'une nouvelle REATE, il apparaît que pourrait être étudié le scénario de la création d'un EPA chargé de la mise en œuvre sur l'ensemble du territoire des mesures de gestion du risque dans le domaine de la santé lié à l'alimentation du stade de la production à la consommation. Un tel établissement mettrait en œuvre pour le compte de l'État – maître d'ouvrage – les actions de gestion du risque dans leur ensemble à savoir, la prévention, la surveillance et la lutte. Il aurait ainsi la taille critique requise par la circulaire du premier ministre d'avril 2013

Un projet de ce type a été étudié par le CGAAER en 2013 dans le cadre de la préparation de la LAAF et fait l'objet d'une note intitulée : Organisation nationale des services d'inspection sanitaire et du réseau de laboratoires. Il proposait la création d'un établissement public de la sûreté sanitaire de l'alimentation, l'EPSSA, répondant aux principales caractéristiques suivantes :

---

<sup>11</sup> Opérateurs de surveillance : réseaux, vétérinaires, laboratoires, DDecPP, GDS,...

- Le périmètre des compétences de l'EPSSA est celui correspondant au programme 206 « Sécurité et Qualité sanitaires de l'alimentation », dont le ministre chargé de l'agriculture lui confie l'ensemble des actions de contrôle.
- L'EPSSA est constitué par l'État, maître d'ouvrage, et – sur une base volontaire – par les Collectivités départementales, notamment – mais sans exclusive – celles assurant des missions de laboratoire d'analyses. Sa compétence géographique est dans tous les cas celle de l'État, c'est à dire la totalité du territoire de la République.
- Le statut de l'EPSSA est fixé par un décret en Conseil d'État qui prévoit notamment que :
  - La tutelle de l'établissement est assurée par le ministre chargé de l'agriculture. Cette disposition pourra évoluer dans un second temps vers une tutelle interministérielle.
  - L'établissement est administré par un Conseil d'administration constitué *a minima* :
    - de représentants de l'État ;
    - de représentants des Conseils départementaux, nommés sur la proposition de l'Assemblée des Départements de France ;
    - de représentants de la société civile concernés par les différents secteurs d'intervention de l'EPSSA (*production, transformation, distribution, consommation, protection animale, ...*), nommés par arrêté du ministre chargé de l'agriculture.
  - Le personnel de l'EPSSA est constitué :
    - des cadres et agents techniques et administratifs relevant du programme budgétaire 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » en fonction dans les services déconcentrés de l'État à la date de création de l'EPSSA ;
    - des cadres et agents techniques et administratifs en fonction dans les laboratoires d'analyses appartenant aux Départements membres de l'EPSSA.
  - Les ressources de l'EPSSA sont constituées :
    - de l'affectation des redevances créées en application de la législation communautaire concernant son domaine de compétences ;
    - d'une dotation de l'État correspondant au budget du programme 206 augmenté des parts des autres programmes budgétaires de l'État qui contribuent à l'exécution des actions de ce programme, diminué du montant des redevances directement affectées ;
    - des contributions financières des Départements membres de l'EPSSA. Pour les Départements membres de l'EPSSA, cette contribution correspond lors de la création de l'EPSSA au montant du budget que le Département consacre au fonctionnement du laboratoire (*y compris les charges de personnels qui sont détachés à l'EPSSA*). Cette contribution des Départements a vocation – sans jamais disparaître – à être progressivement atténuée en fonction des résultats du chantier de rationalisation du réseau des LDA ;
    - des redevances « pour services rendus » payées par les professionnels lorsqu'une inspection de leur établissement est effectuée à leur demande.
- En termes d'outils, l'EPSSA se voit transférer le Système d'information général de l'alimentation (SIGAL) et celui de la Protection des végétaux (SIPV), ainsi que la maîtrise d'ouvrage des projets d'évolution de ces outils avec les budgets correspondant à ces projets ;
- Outre l'exécution des missions qui lui sont déléguées, l'EPSSA est **chargée d'optimiser les moyens** qui sont mis à sa disposition pour les conduire. Sur ce second volet – inséparable du premier – l'EPSSA devra parvenir, dans un délai maximum de 5 ans, à une réorganisation de son fonctionnement permettant à la fois d'**adapter les capacités analytiques des laboratoires qui font partie de son organisation** et de **renforcer les capacités opérationnelles des services de contrôle sanitaire**.

Cette rationalisation devrait se traduire par une réduction du nombre des laboratoires pratiquant un type donné d'analyse (*avec maintien d'une répartition appropriée sur le territoire*) associée à la réorientation de certains agents des laboratoires vers des missions exercées actuellement par des agents des Services vétérinaires : l'exemple le plus illustratif que l'on peut donner ici est celui des prélèvements à réaliser dans le cadre des plans de surveillance et des plans de contrôle.

Dans les six mois qui suivront sa création, l'EPSSA fait réaliser dans ses laboratoires **l'ensemble des analyses officielles issues de l'exercice des missions qui lui sont confiées**<sup>12</sup>. Cette prescription s'inscrit dans une nécessaire cohérence avec la proposition faite aux Conseils généraux de participer en tant que membres actifs à la création de ce nouvel acteur du paysage public français.

Ce projet, dont l'exposé des motifs, l'argumentaire et les questions organisationnelles de mise en œuvre ont été détaillées précisément dans le document émanant du groupe de travail du CGAAER, est disponible auprès du CGAAER.

Cette proposition, pourrait être reprise, dès lors qu'une nouvelle phase de modernisation des services de l'Etat, en particulier territoriaux, serait programmée à la suite des évolutions en cours dans l'organisation des collectivités territoriales. Elle permettrait d'ailleurs d'apporter une solution au réseau de laboratoires départementaux.

Un tel établissement public administratif, regroupant dans ses organes d'orientation (conseil d'administration et éventuellement conseil scientifique) les représentants des actuelles parties prenantes de la plateforme ESA pourrait ainsi intégrer l'épidémiosurveillance en santé animale mais également en santé végétale et en sécurité alimentaire. Ainsi, positionnée, l'épidémiosurveillance trouverait toute sa place sous la responsabilité de l'Etat gestionnaire pour les dangers sanitaires de 1<sup>ère</sup> catégorie et de seconde catégorie règlementés et en partenariat avec les diverses composantes professionnelles mettant en œuvre des dispositifs de surveillance.

Afin de parfaire le dispositif il conviendrait d'étudier le transfert des laboratoires nationaux de référence de l'Anses vers l'EFSSA. En effet, la référence trouverait toute sa place dans cet établissement public, permettant à la fois d'apporter son expertise aux gestionnaires du risque et donc de la surveillance et d'animer et coordonner le réseau des laboratoires territoriaux.

Dans ce contexte, bien qu'elle ait un impact direct sur une partie de l'organisation territoriale de l'État et qu'elle suppose par conséquent une décision politique forte, la recommandation suivante est formulée parce qu'elle permet mieux que les autres une véritable refondation de l'édifice de sécurité sanitaire vétérinaire et phytosanitaire dont la surveillance épidémiologique est une des composante :

---

<sup>12</sup> Les agréments des laboratoires des Collectivités non parties prenantes à l'Agence ne seront pas « retirés », mais ils sont évidemment voués à tomber en désuétude.

**R7.** Sur la base du travail réalisé par le CGAAER en 2013 et en cohérence avec les requis de la note du premier ministre du 9 avril 2013 pour la création de nouvelles agences, il peut être proposé d'intégrer l'actuelle plateforme ESA dans un Etablissement Public Administratif dont les statuts seraient adoptés par décret en conseil d'Etat. Cet EPA serait chargé de la mise en œuvre sur l'ensemble du territoire des mesures de gestion du risque dans le domaine de la santé lié à l'alimentation du stade de la production à la consommation. Un tel établissement mettrait en œuvre pour le compte de l'État – maître d'ouvrage – les actions de gestion du risque dans leur ensemble à savoir, la prévention, la surveillance et la lutte. Il intégrerait, outre les services territoriaux de l'Etat relevant du programme 206, les laboratoires de référence afférents actuellement intégrés à l'Anses et les laboratoires des collectivités territoriales.

### 3.3. Une légitimité législative sans personnalité morale

La PFESA a-t-elle réellement besoin de cette personnalité morale pour bien fonctionner ? C'est une question qu'il convient de se poser car, il faut constater qu'elle travaille depuis quatre ans sur de simples bases conventionnelles.

Les actions menées par la PFESA étant dans l'intérêt de ses membres, ceux qui estimeraient nécessaire de les augmenter pour une action les intéressant peuvent le faire en mettant plus de moyens à sa disposition sans qu'il soit indispensable de la doter d'une personnalité morale.

#### 3.3.1. Inscription de la plateforme ESA dans la loi

Il a été indiqué précédemment que le rapport d'octobre 2013 intitulé « Plateforme ESA : bilan, propositions, perspectives », avait retenu comme l'un des scénarios possibles le maintien de la forme d'organisation actuelle de la plateforme ESA, en redéfinissant cependant le périmètre de ses activités et ses modalités de fonctionnement, afin de préciser et de conforter son action.

Ce scénario, évidemment simple pourrait être retenu en le renforçant. En effet, le dispositif juridique actuel de la plateforme est fragile : dans la convention l'instaurant pour une durée de trois ans et prorogée pour un an jusque fin 2015, il est prévu que l'Etat puisse passer des conventions financières avec les membres fondateurs (ceux l'ayant rejointe ultérieurement comme l'ONCFS et la FNC sont membres associés sans pouvoir bénéficier de ce financement).

L'acquis de l'expérience de près de quatre années de fonctionnement de la plateforme ESA pourrait être consolidé et juridiquement sécurisé sans toutefois lui donner une personnalité juridique et morale. La solution, à la fois simple de mise en œuvre, permettant cette consolidation sans obérer un avenir plus structuré si le besoin s'exprimait sur le moyen terme, serait de procéder comme cela a été fait pour la surveillance des maladies et affections humaines, par l'officialisation dans la partie législative du Code de santé publique<sup>13</sup> du Réseau national de santé publique (RNSP).

<sup>13</sup> Article L. 1413-2 alinéa 1 du CSP : Un Institut de veille sanitaire, établissement public de l'Etat, placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé, a pour missions : 1<sup>er</sup> La surveillance et l'observation permanentes de l'état de santé de la population. A ce titre, il participe au recueil et au traitement de données sur l'état de santé de la population à des fins épidémiologiques, **en s'appuyant notamment sur des correspondants publics et privés faisant partie d'un réseau national de santé publique** ; Article R. 1413-2 du CSP : Pour l'exercice de ses missions, définies à l'article L. 1413-2, l'institut peut notamment... 3° Coopérer, en particulier par la voie de conventions ou de participations à des groupements d'intérêt public, avec toute personne publique ou privée, française ou étrangère, qui lui apporte son concours au titre du 1° de l'article L. 1413-2. Ces personnes constituent avec l'Institut **le réseau national de santé publique mentionné à ce même article.**

Ainsi, l'ordonnance « épidémiosurveillance » prévue par la LAAF, pourrait permettre de donner une existence légale à la plateforme ESA par l'introduction d'un article dans le CRPM.

A l'instar du CSP, qui prévoit dans sa partie réglementaire que des conventions puissent être passées avec les membres du RNSP, une même disposition pourrait être prise dans le CRPM pour les membres de la plateforme. Il est à noter qu'il existe aussi au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, un observatoire de la biodiversité, non doté de la personnalité morale qui rassemble des partenaires publics et privés. Le souci de cohérence souhaité dans le plan d'actions des ministères en charge de la sécurité sanitaire des aliments plaide aussi pour des schémas analogues entre les domaines animal et alimentaire (voire végétal).

Ainsi, les rapporteurs privilégient de manière réaliste, afin d'aboutir rapidement à une institutionnalisation de la plateforme ESA, apte à lui donner des perspectives d'évolution, les propositions de modifications suivantes du CRPM sous la forme d'un article nouveau, article L. 201-14 pour la plateforme ESA, ou article « chapeau » si institutionnalisation de plateformes d'épidémiosurveillance en santé animale, santé des végétaux et sécurité alimentaire.

**R8.** Pour renforcer l'actuelle plateforme ESA et lui conférer une existence légale et sécurisée dans le temps et le financement adapté, il est proposé par analogie à l'article L. 1413-2 du CSP institutionnalisant le réseau national de santé publique, l'inclusion d'un article L. 201-14 dans le CRPM selon le libellé suivant : « *Afin de permettre la surveillance et l'observation de l'état de santé des animaux, l'Etat assure le recueil et le traitement de données à des fins épidémiologiques, en s'appuyant notamment sur des correspondants publics et privés faisant partie d'une plateforme nationale d'épidémiosurveillance. Dans ce cadre, l'autorité administrative peut coopérer avec ces correspondants par voie de conventions.* »

La participation à des groupes de travail, comme la signature de conventions, étant par essence volontaire, les partenaires privés ne sauraient craindre d'être mis à contribution au delà de leurs intérêts.

Le pilotage de cette plateforme d'épidémiosurveillance en santé animale serait conduit par un comité national de pilotage de l'épidémiosurveillance animale, présidé par l'Etat (DGAI ou SCN voir infra) et dont la composition générale serait fixée par décret ou arrêté du ministre de l'agriculture. Les membres actuels du comité national d'épidémiosurveillance ont vocation comme établissements publics intervenant dans l'épidémiosurveillance et représentants d'acteurs essentiels de celle-ci, à participer à ce comité de pilotage. Il conviendra également qu'y soient représentés les gestionnaires de réseaux constitués ou reconnus par l'Etat au titre de l'article L. 201-10 (cf. point 2.2.2). A cet égard, une dizaine de réseaux devraient suffire pour couvrir toutes les espèces, et les opérateurs historiques de la gestion sanitaire dans les filières d'animaux de rente devraient être incités à se constituer en réseaux reconnus par l'Etat au titre de cet article. Par ailleurs, compte tenu des priorités de surveillance sur des zoonoses, il serait judicieux que l'INVS soit représentée à ce comité.

Dans ce contexte, ces considérations amènent les rapporteurs à la recommandation suivante :

**R9.** La plateforme nationale d'épidémiosurveillance dispose d'un comité national de pilotage présidé par l'Etat et dont les membres sont les gestionnaires des réseaux de surveillance mentionnés à l'article L. 201-10 du CRPM ainsi que des personnes désignées parmi les correspondants publics ou privés avec lesquels l'Etat passe des conventions. Compte tenu de l'importance des zoonoses, l'INVS est membre de droit de ce comité La composition nominative de ce comité national d'orientation est définie par arrêté du MAAF.

### **3.3.2. Organisation de l'Etat en lien avec la plateforme ESA**

En miroir à l'organisation mise en place à l'Anses, les missions de surveillance et de vigilance inhérentes à la responsabilité de gestionnaire de risque de la DGAI pourraient être confiées à un service à compétence nationale rattaché au sous directeur de la santé animale ou au chef de service (en cas d'organisation unique animal/végétal). Ce service à compétence nationale pourrait éventuellement disposer d'agents sur le terrain à l'instar de ceux en PIF, permettant d'apporter un appui aux DD(CS)PP et il serait habilité à passer des conventions financières avec les partenaires publics et privés composant avec lui la plateforme d'épidémiosurveillance. En revanche, des relais territoriaux de la PFESA voire une réplique régionale ne semblent pas souhaitables. L'Outre-mer pourrait toutefois faire l'objet d'aménagements spécifiques.

Cette proposition, qui ne pose pas de difficulté institutionnelle pour sa mise en œuvre au vu de sa conformité avec les principes de la note du premier ministre du 9 avril 2013 précitée, doit cependant être étudiée dans ses aspects avantages et inconvénients :

- Les avantages attendus sont la constitution d'un ensemble budgétaire dédié à la surveillance (emplois et crédits) et à la capacité d'une telle structure à se décliner territorialement selon un découpage qui peut s'affranchir des régions administratives et s'adapter au mieux des priorités définies.
- Les inconvénients procèdent d'une séparation de ce service des responsables du bureau de la santé animale en charge de la gestion des maladies réglementées.



## CONCLUSION

La surveillance épidémiologique en santé animale est la « méthode fondée sur des enregistrements permettant de suivre de manière régulière et prolongée l'état de santé ou les facteurs de risque d'une population définie, en particulier de déceler l'apparition de processus pathologiques et d'en étudier le développement dans le temps et dans l'espace en vue de l'adoption de mesures appropriées de lutte » (Toma et. al 2010).

L'organisation actuelle de la surveillance en France et le corpus réglementaire en la matière, sont le fruit de l'Histoire et de la lutte victorieuse contre les grandes maladies animales, lutte dirigée par l'Etat en s'appuyant sur les vétérinaires praticiens, un réseau de laboratoires de référence et de diagnostic et un partenariat avec les groupements de défense sanitaire (GDS), associations d'éleveurs engagées dans l'action sanitaire. L'objectif des Etats Généraux du Sanitaire, tenus en 2010 à la suite de la crise de la FCO, était de clarifier les responsabilités et les compétences de l'Etat et des différents acteurs publics et privés impliqués dans la surveillance, la prévention et la lutte contre les principales maladies animales. Aujourd'hui, quatre ans après la loi ayant instauré un nouveau dispositif sanitaire, celui-ci n'est pas encore abouti. Cependant, l'action n°1 qui consistait à mettre en place une « plateforme française de surveillance épidémiologique en santé animale » s'est traduite dès novembre 2011, par la mise en place par voie conventionnelle de la plateforme nationale d'épidémiosurveillance en santé animale (PFESA).

A l'issue de cette mission, il apparaît qu'une réelle instauration des réseaux de surveillance prévus à l'article L. 201-10 du CRPM, couvrant l'ensemble des filières animales sans omettre les animaux de compagnie et la faune sauvage, améliorerait notablement la maîtrise des risques sanitaires.

A la vue du fonctionnement de la plateforme (CNESA et groupes de suivi thématiques) et des entretiens conduits, l'aspect le plus positif de la PFESA paraît la structuration des échanges et des débats qui rassemblent toutes les parties en remplacement de consultations successives. Ceci permet de prioriser les axes de surveillance et de construire dans un esprit de consensus, les dispositifs de surveillance les plus adaptés au regard des objectifs de gestion en prenant en compte, de manière collégiale, les impératifs scientifiques, les contraintes réglementaires et les contraintes d'exécution ainsi que les spécificités en matière de vigilance. Cette démarche devrait pouvoir concerner l'ensemble des espèces animales, les priorités étant déterminées par une instance d'orientation adéquate dans laquelle l'Etat doit avoir un rôle majeur (risque zoonotique et dangers sanitaires réglementés).

Il est également important que le fonctionnement partenarial, avec une vision partagée et collective des actions de la plateforme, reste la ligne directrice du projet dans les années à venir, étant entendu que la décision finale en matière de mise en œuvre d'un dispositif de surveillance appartient au gestionnaire du risque et donc à l'Etat pour les dangers sanitaires de catégorie 1 et 2 réglementés et que la priorisation des actions de surveillance doit être axée sur ce type de dangers et sur les émergences..Il importe donc de pérenniser ce dispositif, la question essentielle étant alors de le doter ou non d'une personnalité morale et juridique.

Dans ce contexte, divers scénarios ont été retenus et abordés selon un ordre considéré de faisabilité et d'intérêt croissant par les rapporteurs :

- l'association loi de 1901 qui ne semble pas pouvoir être retenue,
- une agence publique.

Dans ce cadre, l'inclusion de la plateforme d'épidémiosurveillance dans un établissement public administratif pourrait être envisagée dès lors qu'une nouvelle phase de modernisation des services de l'Etat, en particulier territoriaux, serait programmée à la suite des évolutions en cours dans l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'Etat. Cet EPA constitué avec les collectivités territoriales volontaires et associant les parties prenantes de la santé animale et de la sécurité sanitaire des aliments, serait chargé de la mise en œuvre des mesures de gestion du risque dans le domaine de la santé lié à l'alimentation du stade de la production à la consommation.

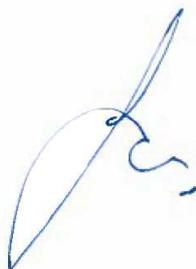
- une absence de personnalité juridique et morale mais une légitimité inscrite dans la Loi.

Cette solution est privilégiée afin d'aboutir rapidement pour consolider la plateforme ESA, et lui ouvrir des perspectives d'évolution, il est proposé de manière réaliste d'introduire dans le CRPM une modification législative propre à institutionnaliser la plateforme d'épidémiosurveillance sans pour autant la doter d'une personnalité morale et d'une entité juridique. La plateforme s'en trouverait renforcée et pourrait fonctionner sur des bases législatives analogues à celles instaurées par le code de santé publique pour le réseau national de santé publique humaine.

En cohérence, il est apparu nécessaire de promouvoir les réseaux de surveillance et d'introduire une modification de l'article L. 201-10 du CRPM permettant une réelle organisation de réseaux reconnus par l'Etat et non plus seulement constitués par l'Etat. Chaque réseau reconnu, apporterait son concours au pilotage de la plateforme institutionnelle de surveillance en santé animale.

## Signatures des auteurs

Norbert LUCAS



Olivier LAPOTRE



## **ANNEXES**



## Annexe 1 : lettre de mission



MINISTÈRE DES FINANCES  
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,  
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

LE MINISTRE

LE MINISTRE,  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Paris, le **15 MAI 2014**



Monsieur le Vice-président du Conseil  
Général de l'Alimentation,  
de l'Agriculture et des Espaces Ruraux  
251, rue de Vaugirard  
75732 Paris Cedex 15

Madame la Chef du Service  
de l'Inspection Générale des Finances  
139, rue de Bercy  
Télédoc 335  
75572 Paris Cedex 12

Objet : Mission d'appui conjointe relative à l'organisation de la surveillance en santé animale : coût de l'épidémiosurveillance et préfiguration de la nouvelle Plateforme d'épidémiosurveillance en santé animale.

Nous avons l'honneur de solliciter l'appui conjoint du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et de l'Inspection générale des finances (IGF) pour une mission relative à l'organisation de l'épidémiosurveillance en santé animale en France continentale, en Corse et dans les DOM. Cette mission qui serait menée conjointement à une mission équivalente en santé des végétaux, s'articule en deux parties : une analyse du coût de la surveillance en santé animale, puis la préfiguration de la nouvelle Plateforme d'épidémiosurveillance en santé animale (Plateforme ESA).

Issue des Etats généraux du sanitaire, dont les conclusions convergeaient vers une vision collective de l'organisation à mettre en œuvre pour mieux maîtriser les incidents sanitaires et leurs conséquences économiques, la Plateforme ESA créée fin 2011 pour une durée de trois ans a pour but d'optimiser la coordination et le bon fonctionnement des dispositifs de surveillance épidémiologique en santé animale à l'échelon du pays.

.../...

La Plateforme ESA permet d'associer des représentants des organisations professionnelles de détenteurs d'animaux et des représentants des autres acteurs intervenant dans la surveillance dans la gouvernance des dispositifs de surveillance.

La Plateforme ESA regroupe ainsi la Direction générale de l'alimentation (DGAI), l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et les représentants des principaux acteurs de la surveillance : GDS France, Coop de France, la Société nationale des groupements techniques vétérinaires (SNGTV), l'Association française des directeurs et cadres de laboratoires vétérinaires publics d'analyses (Adilva). L'Office national de la chasse et de la faune sauvage, la Fédération nationale du cheval et le Centre de coopération international en recherche agronomique pour le développement s'y sont associés depuis.

Une première mission sur l'avenir de la Plateforme ESA a été menée à la demande de la DGAI au cours de l'été 2013, par le coordonnateur de la Plateforme-ESA, qui a permis au Comité national d'épidémiosurveillance en santé animale (CNESA, instance décisionnelle de la Plateforme) de se positionner sur cette question. Cette première mission a mis en évidence l'adhésion des acteurs de la Plateforme ESA à son objectif, à son mode de gouvernance et à son fonctionnement opérationnel. Elle a conduit à la décision de consolider la Plateforme ESA sous son modèle actuel jusque fin 2015 tout en préparant son évolution vers une forme plus pérenne à compter de 2016.

Cette réflexion a également mis en évidence la nécessité de clarifier la répartition actuelle des coûts financiers et en ETP de la surveillance entre les différents acteurs, afin de rationaliser l'allocation des ressources et d'identifier des modèles économiques possibles pour le fonctionnement de la Plateforme ESA, notamment via la constitution de réseaux de surveillance, en application de l'article L201-10 du code rural et de la pêche maritime.

Il est attendu du premier volet de la présente mission, une analyse :

1) De l'économie de la surveillance actuelle en France métropolitaine et outre-mer :

- Analyse critique des postes, des volumes de dépenses et de la répartition des coûts des différents types de dispositifs de surveillance, évènementiels ou programmés, pour les différentes catégories d'acteurs impliqués;
- Évaluation de la pertinence de la répartition de ces prise en charge au regard du rôle et du positionnement des différents acteurs.

2) Des perspectives d'économies et de changements dans la répartition des dépenses dans le dispositif actuel et comparativement, selon des modifications :

- Méthodologiques liées à l'évolution des modèles de surveillance (basée sur le risque, syndromique, couplée entre dangers de différentes catégorie, axée sur la veille ...);
- Organisationnelle dans la perspective de la mise en place de réseaux d'épidémiosurveillance tels qu'évoqués dans l'article L201-10 du code rural et de la pêche maritime ou d'une intégration régionale de la surveillance dans les réseaux de santé pour le cas particulier des territoires d'Outre-Mer ;
- Des sources de financement notamment via les réseaux au sens de l'article L201-10 du code rural et de la pêche maritime et le redéploiement de financements publics issus de l'Etat ou la recherche de cofinancements européens complémentaires.

3) Des perspectives de besoins et de sources de financement pour la Plateforme ESA:

- En fonction de sa structuration juridique et matérielle ;
- En fonction de l'intégration ou non dans son champ d'activité de domaines opérationnels liés aux systèmes d'information ou à un niveau d'intervention territoriale ;
- En fonction de l'extension de son périmètre à d'autres thématiques de santé animale, liées à des dangers d'autres catégories, à des problématiques connexes (antibiorésistance...), au phytosanitaire voire à la sécurité sanitaire des aliments (plan de surveillance et de contrôle des contaminants et résidus..).

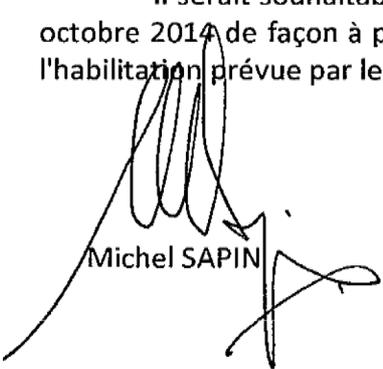
Le deuxième volet apportera, après une phase d'arbitrage politique, une expertise des statuts juridiques et un accompagnement dans la mise en place de la nouvelle version de la Plateforme ESA.

La mission se déroulera en interaction régulière avec le CNESA. Des réunions communes dont une réunion de cadrage en début de mission seront programmées, en concertation avec l'ensemble des acteurs de la Plateforme ESA (définition du calendrier des rencontres) ainsi que des relations régulières avec le CNESA et ses membres (participation aux CNESA se déroulant pendant le temps de la mission, auditions régulières des membres du CNESA et restitution des conclusions en séance).

Ces modalités d'interaction seront à préciser pour la seconde partie de la mission avec un calendrier spécifique. Cette mission devra prendre en compte l'interaction avec les domaines d'autres ministères, notamment l'environnement en ce qui concerne la faune sauvage, la santé (DGS, InVS) en ce qui concerne les zoonoses d'origine infectieuse ou alimentaire.

L'intitulé des missions confiées pourrait être « analyse de l'organisation et des coûts de l'épidémiologie en santé animale pour l'ensemble de leurs acteurs, perspectives d'évolution, conséquences sur l'organisation des acteurs de la surveillance et préfiguration de la Plateforme d'épidémiologie en santé animale dans sa deuxième version au 1er janvier 2016 ».

Il serait souhaitable que les résultats de cette mission puissent être connus courant octobre 2014 de façon à pouvoir, le cas échéant, légiférer par ordonnance dans le cadre de l'habilitation prévue par le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.



Michel SAPIN



Stéphane LE FOLL

## Annexe 2 : liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
DEHAUMONT Patrick	DGAI	Directeur général	08/10/2014
ANGOT Jean Luc	DGAI	DG adjoint	08/10/2014
SOUBEYRAN Emmanuelle	DGAI	Chef de service	08/10/2014
GUERIAUX Didier	DGAI	Sous Directeur de la Santé et de la Protection Animales	08/10/2014
FEDIAEVSKI Alexandre	DGAI	Chef du bureau de la santé animale	08/10/2014
MORTUREUX	Anses	Directeur général	10/02/2015
PARISOT Pascale	Anses	Directrice générale adjointe Laboratoires	10/02/2015
CANIVET	Anses	Adjoint de la DGA Laboratoires	10/02/2015
CALAVAS Didier	Anses	Responsable du département épidémiosurveillance	
HENDRIKS Pascal	Anses	Unité de coordination et d'animation de la surveillance	10/02/2015
LEFRANCOIS Thierry	CIRAD	Directeur d'unité	21/10/2015
CHOLLET Jean Yves	ONCFS	Chef de l'unité sanitaire	28/01/2015
BRIAND Pascale	CGAAER	Membre	05/02/2015
CASSAGNE Marc Henri	GDS France	Directeur	16/01/2015
TOURATIER Anne	GDS France	Directrice adjointe	16/01/2015
POULET	COOP de France	Directeur	19/01/2015
GARIN Emmanuel	COOP de France	Dr Vétérinaire	19/01/2015
ARNAUDUC Jean Pierre	Fédération Nationale des Chasseurs	Directeur technique	22/01/2015
FAURE Eva	Fédération Nationale des Chasseurs	Dr Vétérinaire	22/01/2015
CAROFF Bruno	Adilva	Président	10/02/2015
CHAROLAIS Pierre	Adilva	Membre	10/02/2015
BRARD Christophe	SNGTV	Président	13/02/2015

<b>Nom Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date de rencontre</b>
COLIN Eric	SNGTV	Membre	13/02/2015
GOURAUD Xavier	SNGTV	Directeur	13/02/2015
GERSTER François	CGAAER	Responsable mission « Apiculture »	12/12/2014
GAUCHOT Jean Yves	RESPE	Président	20/11/2014
MARCILLAUD-PITEL Christel	RESPE	Responsable technique	20/11/2014
DUTOIT Marianne	Fédération Nationale du Cheval	Présidente	10/02/2015
LECLAIRE Juliette	Fédération Nationale du Cheval	Directrice	10/02/2015
VIAUD Gérald	CNC	Président	29/01/2015
CHAMPRAUD	CNC	Secrétaire général	29/01/2015
QUELET Sylvie	INVS	Directrice département des Maladies Infectieuses	07/01/2015
COIGNARD Bruno	INVS	Directeur adjoint	07/01/2015
DE WALK Henriette	INVS	Responsable d'Unité	07/01/2015
MORARD Valery	CGDD/MEDDE	Ss directeur de l'information environnementale	11/12/2014
BAUSSIÉ Michel	Ordre des Vétérinaires	Président	22/12/2014
GUERIN Eric	Ordre des Vétérinaires	Membre	22/12/2014
ASSEMAT Benoît	FSVF	Président	17/12/2014
LEBA Marc	Association régionale de santé et d'identification Animales (Wallonie)	Directeur	04/03/2015

### Annexe 3 : liste des sigles utilisés

ACERSA	Association pour la certification de la santé animale
ADILVA	Association des directeurs des laboratoires publics d'analyses
AFSSA	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire environnementale et du travail
ASR	Association sanitaire régionale
CGEFI	Conseil général de l'économie et des finances
CIRAD	Centre international de recherche et d'aide au développement
CNESA	Comité national d'épidémiosurveillance animale
CNEVA	Centre national d'études vétérinaires et alimentaires
CNR	Centre national de référence
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
CSD	Centre de suivi de données
CSD-ESA	Centre de suivi de données en épidémiosurveillance animale
CSP	Code de santé publique
DGAI	Direction générale de l'alimentation
EDI	Echange de données informatisées
EGS	Etats généraux du sanitaire
EPA	Etablissement public administratif
ESA	Epidémiosurveillance en santé animale
FCO	Fièvre catarrhale ovine
FNC	Fédération nationale des chasseurs (selon contexte)
FNC	Fédération nationale du cheval (selon contexte)
FNGDS	Fédération nationale des groupements de défense sanitaire du bétail
FSVF	Fédération des syndicats vétérinaires français
GDS	Groupement de défense sanitaire
GIP	Groupement d'intérêt public
IGF	Inspection générale des finances
INVS	Institut national de veille sanitaire

LAAF	Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt
LCRV	Laboratoire central de recherche vétérinaire
LNR	Laboratoire national de référence
LR	Laboratoire de référence
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt
NAC	Nouveaux animaux de compagnie
OIE	Office international des épizooties
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
OVS	Organisme à vocation sanitaire
OVVT	Organisation vétérinaire à vocation technique
PFESA	Plateforme d'épidémiosurveillance en santé animale
PIF	Poste d'inspection frontalier
RESPE	Réseau d'épidémiosurveillance en pathologie équine
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SAGIR	Surveiller pour agir : réseau de surveillance des maladies de la faune sauvage
SCN	Service à compétence nationale
SNGTV	Société nationale des groupements techniques vétérinaires
SNVEL	Syndicat national des vétérinaires d'exercice libéral

## **Annexe 4 : bibliographie**

1. Plateforme ESA Epidémiosurveillance en santé animale - Bilan, propositions et perspectives  
- Anses : Didier Calavas, Morgane Dominguez, Pascal Hendrikx - DGAI : Alexandre Fediaevsky, Clara Marcé – SNGTV : Xavier Gouraud -31 octobre 2013
2. Rapport IGF n° 2011-M-044-01 « L'Etat et ses agences » - Jean François Juéry, Victoire Paulhac, Perrine Barre, Léonore Belghiti, Benjamin Huteau, Thierry Wahl - mars 2012
3. Organisation nationale des services d'inspection sanitaire et du réseau de laboratoires-  
CGAAER - Groupe alimentation et agroalimentaire - Sous-groupe 12133 - janvier 2013
4. Le positionnement de l'Association pour la certification de la santé animale (ACERSA) dans  
le nouveau schéma d'organisation de la santé animale – Dominique Repiquet –  
décembre 2014