

# La politique du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt en matière de prise en compte des émergences : les acquis des États généraux du sanitaire

Didier Guériaux (didier.gueriaux@agriculture.gouv.fr), Patrick Dehaumont, Jean-Luc Angot, Emmanuelle Soubeyran, Charles Martins-Ferreira  
Direction générale de l'alimentation, Paris, France

## Résumé

L'émergence en 2006 d'une maladie animale vectorielle (la fièvre catarrhale ovine) en Europe continentale et la volonté de développer une approche préventive en matière sanitaire, ont conduit les organisations professionnelles et les pouvoirs publics à s'interroger sur l'organisation sanitaire française et européenne. Le ministre français de l'agriculture a convoqué au printemps 2010 des États généraux du sanitaire, notamment pour tirer les enseignements de la crise liée à cette maladie émergente et revisiter le dispositif en place. Quatre ans après, on peut mesurer combien la création de la Plateforme d'épidémiosurveillance en santé animale (Plateforme ESA) a permis de renforcer la qualité de la surveillance et comment, grâce aux évolutions législatives et réglementaires, le ministre de l'agriculture peut mettre en œuvre en urgence des mesures de gestion lors d'apparition de phénomènes émergents. Toute cette évolution s'inscrit dans une approche globale de la santé animale dans le cadre du concept « une seule santé ».

## Mots-clés

Maladies émergentes animales, gestion de risque, États généraux du sanitaire

## Abstract

**Health policy of the French Ministry of Agriculture and emerging diseases: the gains from the National Consultation on the Health Sector**

*The emergence in 2006 of a vector-borne disease in continental Europe (Bluetongue) and the willingness to develop a preventive health approach led professional organisations and the public sector to question how health is organised at French and European levels. In spring 2010, a detailed review of national health and safety policy was launched during the French national consultation on the health sector (États généraux du sanitaire) in order to learn the lessons from the crisis triggered by this emerging disease and review the measures available. Four years later, it is possible to assess how the new National epidemiological surveillance platform for animal health (ESA Platform) has been able to increase the quality of surveillance, and how, thanks to legislative and regulatory changes, the French Ministry of Agriculture can rapidly implement management measures when emerging phenomena occur. All these developments are part of a global approach to animal health linked to the "one health" concept.*

## Keywords

*Emerging animal diseases, Risk management, National Consultation on the Health Sector*

La lutte collective contre les maladies animales a longtemps reposé sur des bases arrêtées au début des années 1960 : le code rural prévoyait une liste limitée de maladies réputées contagieuses (MRC) dont il fallait se protéger si la France était indemne (par ex. pestes porcines) ou qu'il fallait éradiquer si elles étaient présentes sur le territoire (par ex. fièvre aphteuse, tuberculose, brucellose). Il donnait en conséquence des pouvoirs réglementaires importants au ministre de l'agriculture et aux préfets de département pour ces MRC, pour certaines espèces définies d'animaux de rente ou de compagnie. La politique sanitaire française s'est structurée pendant cinquante ans sur la base du triptyque État-éleveurs-vétérinaires, auquel les laboratoires de référence et les laboratoires départementaux d'analyses ont apporté tout le soutien nécessaire.

La survenue des épisodes de fièvre catarrhale ovine (FCO) en Corse en 2002, puis sur le continent à partir de 2006, a conduit à s'interroger sur une organisation jusque-là jugée efficace : les modifications dans la conduite des élevages mais aussi dans la gestion de la faune sauvage (chasses professionnelles, réintroduction d'espèces protégées), le réchauffement climatique et la multiplication des mouvements ont profondément modifié le contexte sanitaire. Ces derniers éléments semblent plus que jamais à même d'établir des conditions favorables à l'apparition d'une nouvelle maladie sur un territoire ou à la modification des caractéristiques épidémiologiques de certaines maladies, notamment en matière de maladies vectorielles : ce sont les phénomènes ou dangers sanitaires émergents.

Le ministre de l'Agriculture a réuni au premier trimestre 2010 des États généraux du sanitaire (EGS), notamment pour tirer les conclusions

de l'épizootie FCO entre 2006 et 2010. Ces EGS ont réuni toutes les parties prenantes du domaine sanitaire animal comme du domaine végétal, confrontées aux mêmes difficultés, notamment l'appréhension des phénomènes émergents. À la suite des conclusions des EGS, a été publiée en juillet 2011 l'ordonnance n°2011-862 relative à l'organisation de l'épidémiosurveillance, de la prévention et de la lutte contre les maladies animales et végétales, puis en juillet 2012 les décrets d'application. Le déploiement du dispositif se poursuit dans toutes ses dimensions.

La prise en compte des émergences tient une place première dans l'évolution du dispositif sanitaire issu des EGS, lequel renforce la surveillance du territoire par la création de la Plateforme d'épidémiosurveillance en santé animale (Plateforme ESA), donne la légitimité d'action au ministre de l'agriculture dans le cadre de la catégorisation des dangers sanitaires et promeut une approche globale de la prévention, de la surveillance et de la lutte contre ces dangers sanitaires, émergents ou non.

La première des quarante actions de la politique sanitaire rénovée pour l'agriculture française est la création d'une Plateforme d'épidémiosurveillance en santé animale (Plateforme ESA) dans l'objectif « d'améliorer la surveillance du territoire ».

Cette Plateforme ESA a été constituée sur la base d'un partenariat public-privé, entre la DGAL (MAAF), l'Anses, des partenaires représentant éleveurs (GDS France, Coop de France), vétérinaires (SNGTV) et laboratoires départementaux (Adilva). Le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF), contributeur financier majoritaire, préside son instance de pilotage.

« Détecter précocement pour agir efficacement » a été un slogan des EGS illustrant la volonté des participants de rénover des dispositifs de surveillance conçus maladie par maladie et dont l'efficacité et l'efficience pouvaient être fragilisées, soit par une démobilitation des acteurs lorsque l'incidence de ces maladies est quasi nulle (par ex. brucellose bovine), soit du fait des évolutions épidémiologiques des maladies ou des évolutions structurelles des élevages (par ex. tuberculose bovine).

La création de la Plateforme ESA a été une réponse à la volonté d'amélioration permanente de la surveillance territoriale, dans un contexte budgétairement contraint, de façon à atteindre cet objectif paradoxal en mutualisant les actions.

En matière de phénomènes émergents, les gestionnaires de risque ont besoin d'une surveillance épidémiologique d'une qualité toujours plus grande pour discerner phénomènes émergents et non émergents, problèmes sanitaires réels et artefacts, pour permettre une action proportionnée au risque: la Plateforme ESA contribue avec tous les acteurs à l'amélioration de cette qualité au quotidien, mais aussi en déployant une méthodologie unique en Europe d'évaluation des programmes de surveillance.

Conscient que les enjeux sanitaires français pourraient être menacés par de nouvelles formes de pathologies, le MAAF (par sa Direction générale de l'alimentation -DGAL) a poussé l'exploration jusqu'alors inédite en France de la surveillance syndromique avec deux dispositifs en cours de déploiement, l'un portant sur la surveillance de la mortalité des bovins grâce aux données d'équarrissage, l'autre sur la surveillance des avortements chez les ruminants.

Par ailleurs, un outil de veille sanitaire internationale indispensable à l'adaptation des programmes de surveillance est en cours de développement dans le cadre de la Plateforme ESA, avec l'appui du Cirad qui a rejoint la Plateforme.

Des partenariats techniques très avancés, *via* la Plateforme ESA, ont été l'aboutissement d'un rapprochement entre le monde de la chasse (ONCFS et FNC) et de l'agriculture (DGAL) pour améliorer la surveillance sanitaire du gibier, notamment pour repérer les phénomènes émergents, et affiner la connaissance des interfaces entre animaux de la faune sauvage et animaux d'élevage.

À l'actif de l'ambitieux projet « Plateforme ESA », il faut citer la contribution à la surveillance et au suivi du phénomène émergent que fut la maladie de Schmallenberg début 2012 : en proposant très rapidement la définition scientifiquement calibrée d'un cas de maladie et un programme de surveillance adapté, le gestionnaire du risque (DGAL) a pu suivre le développement de la maladie et mieux mesurer ses conséquences: après six mois de surveillance, la surveillance de ce danger sanitaire a pu être confiée aux professionnels, son importance n'étant plus jugée d'intérêt général.

La création de la Plateforme ESA a été la première action issue des EGS et a vu un investissement du MAAF (DGAL) croissant dans cet outil nouveau au service de l'évaluation et de la gestion du risque, qui fournit aux acteurs de cette dernière une information scientifiquement validée pour leur permettre des prises de décisions pondérées, avec discernement, notamment en matière de phénomènes émergents.

La rénovation en profondeur du système de surveillance de territoire s'est accompagnée de la clarification des rôles des acteurs et désormais, de la possibilité d'action en urgence du MAAF lors d'apparition d'un phénomène émergent.

La législation (articles L 201.1 à L 201.4 du code rural) issue des EGS évoque désormais des dangers sanitaires, concept nouveau se substituant aux anciennes maladies réputées contagieuses et amorçant une extension possible à des dangers non microbiens, chimiques notamment, voire même à la lutte contre l'antibiorésistance. Ce concept, désormais commun à l'animal et au végétal, est étendu aux phénomènes émergents que le ministre peut classer en urgence en première catégorie (maladie d'intérêt général qui nécessite une action de l'État) pendant une période de trois ans maximum, dans

l'attente d'une expertise scientifique (Fediaevsky *et al.*, 2013). Cette classification permet au ministre de prendre *a minima* des mesures de surveillance, mais aussi des mesures de prévention ou de lutte. C'est ainsi que la diarrhée épizootique porcine (DEP) apparue aux États-Unis au printemps 2014 sur des porcelets a été catégorisée le 12 mai 2014 en première catégorie, déclenchant sans délai le principe de déclaration obligatoire de toute suspicion. Des mesures de prévention ont aussi été édictées au niveau européen. Avant le terme de la période de trois ans, après fourniture des avis scientifiques et avis du Conseil national de la politique sanitaire animale et végétale (CNOPSAV), le ministre pourra procéder à la révision de la catégorisation du phénomène émergent, devenu risque sanitaire identifié.

Surveillance, prévention et lutte contre les dangers sanitaires trouvent donc une complète articulation dans le dispositif sanitaire issu des EGS au travers de la catégorisation des dangers sanitaires, laquelle donne une lisibilité à tous en précisant les responsabilités des acteurs, notamment celle du ministre lors d'apparition de phénomènes émergents.

Au-delà des conséquences directement observables des EGS en matière d'identification et de gestion des phénomènes émergents, la principale évolution du dispositif sanitaire français est bien une prise en compte globale de l'épidémiologie des phénomènes pathologiques sur le territoire national. On ne conçoit plus nos moyens de surveillance, de prévention et de lutte pour chaque couple maladie-espèce (la disparition de la notion de maladies réputées contagieuses est en ce sens significative) quand bien même il demeure des textes réglementaires spécifiques, mais on tend à développer un dispositif global, qui mutualise autant que possible surveillance (Plateforme ESA) et prévention (biosécurité et maîtrise des mouvements).

D'abord, la nouvelle architecture est adaptable à l'apparition de phénomènes émergents comme cela a été précisé précédemment; la notion de danger sanitaire inclut les maladies microbiennes, d'autres phénomènes notamment d'origine chimique, mais aussi des phénomènes qui ne peuvent être décrits que par une approche syndromique, en l'absence d'identification de leur cause.

Ensuite, les textes issus des EGS ont vocation à donner une vision globale aux gestionnaires en distribuant les dangers sanitaires en catégorie 1 (d'intérêt général et impliquant l'État), en catégorie 2 (d'intérêt collectif relevant plutôt d'une action des professionnels), et l'immense majorité de ceux non listés entrant dans la catégorie 3 et relevant alors de la relation directe entre l'éleveur et son vétérinaire.

La globalité de la politique sanitaire en santé animale s'illustre aussi par la prise en compte chaque jour accrue de la faune sauvage et de l'épidémiologie des dangers sanitaires en son sein.

Le monde de la chasse, désormais membre associé de la Plateforme ESA, va voir s'accroître sa participation dans la surveillance, la prévention et la lutte contre les dangers sanitaires au travers de la Loi d'avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt votée en octobre 2014, qui permettra aux autorités d'imposer des contraintes réglementaires en ce sens.

Cette globalité d'approche est illustrée par l'implication croissante des éleveurs et de leurs structures collectives – fédérations nationales, Groupements de défense sanitaire, coopératives, associations - dans les stratégies sanitaires: lors des EGS, les éleveurs mieux formés et mieux encadrés que dans les années 1960, ont réclamé plus de responsabilité sanitaire et ont été entendus.

Pour faire face aux dangers sanitaires émergents, notamment vectoriels, le recours à la vaccination peut parfois être la seule stratégie: dans ce cas, le vaccin doit exister (la recherche doit avoir identifié son besoin potentiel et les conditions de sa fabrication), voire être disponible; pour répondre à ce type de situation a été créé le Réseau français de santé animale (RFSA) qui regroupe professionnels de l'élevage et vétérinaires, scientifiques, gestionnaires de risque, laboratoires d'analyses et industrie pharmaceutique.

Enfin, le MAAF (DGAL) a complètement mis à plat sa stratégie en matière de données informatiques pour prendre en compte cette

volonté de vision globale et l'accroissement des compétences des éleveurs et de leurs structures collectives: le principe de systèmes d'informations opérationnels professionnels par filière a été retenu, systèmes venant s'incrémenter sur la base de l'État (RESYTAL devant succéder à l'actuelle base SIGAL) le tout nourrissant un infocentre (Centre de service des données (CSD-ESA)) qui permet d'analyser les données de surveillance.

L'implication toujours plus grande de ces acteurs incontournables, notamment des éleveurs et des gestionnaires de la faune sauvage (gibiers et autres) est un gage de réussite de cette nouvelle stratégie sanitaire globale: la montée en responsabilité des éleveurs doit permettre d'améliorer encore la qualité de la surveillance, de la prévention et de la lutte contre les dangers sanitaires, et tout particulièrement les dangers émergents.

Avec la recherche de l'efficacité de nos dispositifs sanitaires, la meilleure prise en compte des phénomènes émergents a été la préoccupation majeure des EGS réunis en 2010: la France aux climats et productions agricoles variés est plus que jamais exposée à l'apparition de dangers sanitaires nouveaux, notamment du fait de l'augmentation du nombre des mouvements humains et animaux, et du réchauffement climatique. L'apparition de certaines maladies vectorielles sur le territoire national considérée longtemps comme impossible a eu lieu en 2006 avec la vague de l'épizootie de fièvre catarrhale ovine liée au virus de sérotype 8, puis dans un deuxième temps avec celle due au sérotype 1. La réponse institutionnelle à ce paradigme a été d'abord la création de la Plateforme ESA pour installer la surveillance dans

un processus vertueux d'amélioration permanente, avec la devise « détecter précocement pour agir efficacement ».

La catégorisation en dangers sanitaires légitime l'action du ministre en urgence en matière de dangers sanitaires et précise ses modalités d'action. Mais c'est désormais une approche plus globale de la surveillance, de la prévention et de la lutte contre les dangers sanitaires qui se développe, avec la présence plus importante des professionnels de l'élevage et de la faune sauvage d'une part, et le rôle redevenu stratégique des instituts fabricants de vaccins contre les maladies animales d'autre part. Cette approche globale qui voit l'apparition de nouveaux acteurs et les rapports de force du sanitaire se modifier au sein du triptyque État-éleveurs-vétérinaires constitue-t-elle une simple évolution ou une rupture majeure? Les EGS ont posé les bases du nouveau dispositif sanitaire français et c'est aux acteurs de se les approprier, notamment en mobilisant leurs moyens collectifs.

Ce modèle associant l'ensemble des parties prenantes et privilégiant la prévention est par ailleurs porté par les autorités françaises au niveau européen et international afin de contribuer au renforcement de la sécurité sanitaire

## Références bibliographiques

Fediaevsky A., Marcé C., Delefosse H., Hendrikx P., Calavas D., Guériaux D., 2013. La catégorisation des dangers sanitaires apporte de la flexibilité et partage les responsabilités. Bull. Epid. Santé Anim. Alim. Anses-DGAL 60, 30.