

ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE SANITAIRE : ADAPTER LE DISPOSITIF FRANÇAIS AUX NOUVEAUX ENJEUX*

Angot Jean-Luc¹



RÉSUMÉ

En 2010, se sont tenus les États généraux du sanitaire associant toutes les parties prenantes, en vue d'améliorer la surveillance, la prévention et la réactivité dans le domaine sanitaire, de consolider et de mutualiser les outils d'analyse de risques, de renforcer les compétences et d'optimiser la gouvernance et le financement.

Il s'est agi d'adapter le dispositif sanitaire français, déjà performant, aux exigences des nouveaux enjeux, dans les contextes européen et mondial.

Des évolutions sont en cours, prenant notamment en considération certaines recommandations d'une mission d'évaluation et les dispositions de la nouvelle loi européenne de santé animale.

Mots-clés : gouvernance et organisation sanitaires, surveillance, prévention, services vétérinaires, santé publique vétérinaire, une seule santé.

ABSTRACT

In 2010, the General Health Meetings were held, bringing together all stakeholders, with a view to improving surveillance, prevention and responsiveness in the animal health sector, consolidating and pooling risk analysis tools, to strengthen skills and optimize governance and funding.

The aim was to adapt the French health system, already efficient, to the requirements of new challenges, in European and global contexts.

Developments are underway, notably taking into account some recommendations of an evaluation mission and the provisions of the new European animal health law.

Keywords: *Health governance and organization, Surveillance, Prevention, Veterinary services, Veterinary public health, One Health.*



I - INTRODUCTION

Le Ministère chargé de l'agriculture a tenu en 2010 des États généraux du sanitaire (EGS) rassemblant toutes les parties prenantes, en vue d'adapter

l'organisation sanitaire française, déjà performante, aux exigences des nouveaux enjeux et de l'articuler avec les ambitions européennes et internationales.

Reçu le 2 novembre 2021 ; accepté le 15 novembre 2021

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

¹ Chef du corps des inspecteurs de santé publique vétérinaire - Ministère de l'agriculture et de l'alimentation - 251 rue de Vaugirard - 75732 Paris cedex 15 - France

Cette nouvelle gouvernance a permis de structurer le dispositif sanitaire pour redonner cohérence et efficacité, de responsabiliser et de valoriser les compétences de tous les acteurs, de développer la prévention, la surveillance et la biosécurité et de favoriser la mutualisation des risques sanitaires et environnementaux.

Dix ans après les EGS, des évolutions sont en cours, prenant notamment en considération certaines recommandations de la mission d'évaluation du CGAAER et la mise en œuvre de la nouvelle loi européenne de santé animale.

II - LES ÉTATS GÉNÉRAUX DU SANITAIRE

1. LES OBJECTIFS ET LA MÉTHODE

De janvier à avril 2010 se sont tenus, à la demande du Ministre chargé de l'agriculture et avec la participation de toutes les parties prenantes, les États généraux du sanitaire (EGS), dont les objectifs étaient les suivants :

- Améliorer la surveillance, la prévention, la biosécurité et la réactivité,
- Consolider et mutualiser les outils d'analyse de risque,
- Renforcer les compétences,
- Optimiser la gouvernance et le financement,
- Adapter le dispositif sanitaire aux nouveaux enjeux.

La concertation, que j'ai eu l'honneur de piloter, s'est effectuée au sein de quatre groupes :

- Les acteurs et la gouvernance,
- Les outils, les méthodes et la stratégie,
- La santé végétale,
- Le financement et la mutualisation.

Trente-quatre réunions ont été organisées, correspondant à plus de 150 heures de discussions.

Un plan de 40 actions articulé autour de six axes a été élaboré sur la base de ces discussions [1] :

- Axe 1 : améliorer la surveillance,
- Axe 2 : améliorer la prévention et la réactivité,
- Axe 3 : consolider et mutualiser les outils d'analyse du risque,
- Axe 4 : assurer des compétences solides,
- Axe 5 : optimiser la gouvernance et le financement des politiques sanitaires,
- Axe 6 : ambitions européennes et internationales.

2. LES RÉSULTATS

La plupart des propositions des EGS ont été suivies et introduites dans deux lois : la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (n°2010-874 du 27 juillet 2010) et la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (n°2014-1170 du 13 octobre 2014) et deux ordonnances (n° 2011-862 du 22 juillet 2011 et n° 2015-1242 du 7 octobre 2015) puis des décrets et arrêtés d'application [2].

Les EGS ont été à l'origine de la catégorisation des dangers sanitaires, établie en fonction de la gravité des ceux-ci et de la responsabilité des acteurs, de la création du Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CNOPSAV) et des instances équivalentes au niveau régional (CROPSAVs), des associations sanitaires régionales (ASR), des organismes à vocation sanitaire (OVS) et des organismes vétérinaires à vocation technique (OVVT), des schémas et réseaux sanitaires et de la plateforme d'épidémiosurveillance en santé animale (PF-ESA) [3].

Le mandat sanitaire des vétérinaires praticiens a été refondu avec la mise en place de l'habilitation sanitaire et du mandat sanitaire, délégations de l'État juridiquement encadrées.

Le Fonds de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE) a été créé.

La visite sanitaire bovine a évolué et son principe a été étendu à d'autres filières (élevage ovin, élevage caprin, élevage porcin, aviculture, apiculture).

Le plan national de réduction de l'utilisation des antibiotiques en élevage, Ecoantibio 1, a été lancé en 2011, suivi par Ecoantibio 2 [4] en 2017.

Les plans d'intervention sanitaire d'urgence (PISU) ont été élaborés, avec un tronc commun et une déclinaison par maladie.

Le service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP) a été mis en place pour gérer les postes d'inspection sanitaire frontaliers français.

Par ailleurs, les EGS ont permis de préparer les positions françaises pour les discussions relatives à la rédaction de la loi européenne de santé animale

(LSA), qui est entrée en vigueur le 21 avril 2021. La France a pu ainsi avoir une influence notable dans la

préparation de cette loi. Les notions de surveillance et de biosécurité ont notamment été introduites.

III - L'IMPACT DES RÉFORMES DE L'ÉTAT

En 2010, la réforme générale des politiques publiques (RGPP) et celle de l'organisation territoriale de l'État (Reate) ont profondément modifié l'organisation vétérinaire. Elles ont entraîné des baisses importantes d'effectifs dans les services

vétérinaires et l'intégration des directions départementales des services vétérinaires (DSV) dans les nouvelles directions interministérielles (DDPP et DDCSPP devenues en 2020 DDETSPP).

IV - LES NORMES ET RECOMMANDATIONS INTERNATIONALES EN MATIÈRE D'ORGANISATION DES SERVICES VÉTÉRINAIRES

Au niveau européen, la réglementation en matière de santé animale est harmonisée mais les organisations et gouvernances sanitaires nationales sont du ressort des pays (principe de subsidiarité).

À l'échelle internationale, l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) a défini des critères de qualité des services vétérinaires, intégrés dans le Code sanitaire [5], ainsi qu'un outil d'évaluation (PVS).

La FAO a créé en 1954 une commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse (EuFMD) [6], dont le mandat vient d'être élargi aux autres maladies animales transfrontalières, et en 2006, un centre de

gestion d'urgence (Emergency Management Centre for Animal Health, EMC-AH) [7].

À la suite de la crise de l'influenza aviaire H5N1, l'OMS, la FAO et l'OIE ont mis en place en 2010 une Alliance tripartite ayant comme priorités les luttes contre l'influenza aviaire, la rage et l'antibiorésistance. Avec la crise COVID-19, l'alliance a été élargie au Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE) afin d'intégrer la santé environnementale. Un panel d'experts à haut niveau One Health (OHHLEP) a été institué à l'initiative de la France et de l'Allemagne, dans le but d'émettre des conseils destinés à prévenir l'apparition de pandémies d'origine zoonotique [8].

V - L'ORGANISATION SANITAIRE FRANÇAISE

Les principes suivants régissent l'organisation et la gouvernance sanitaire françaises :

- La coordination d'un réseau sanitaire : éleveurs, vétérinaires, laboratoires et services de l'État,
- Une chaîne de commandement unique et directe,
- La maîtrise de l'ensemble de la chaîne alimentaire et une approche intégrée,
- La séparation de la gestion des risques sanitaires et de la gestion des intérêts économiques,
- La séparation de l'évaluation scientifique et de la gestion des risques.

Les réglementations et politiques de santé animale sont gérées par la Direction générale de l'alimentation (DGAL). Celle-ci est chargée de la gestion du risque, alors que l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) est chargée de l'évaluation scientifique du risque.

La prévention, la préparation et la gestion de crise sont des éléments majeurs de la gouvernance sanitaire. Les plans de gestion de crise et les PISU sont au cœur du dispositif. La Mission des urgences sanitaires (MUS) et la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP) de la Direction générale de l'alimentation interviennent au niveau national.

La mise en œuvre sur le terrain des règles et politiques sanitaires est assurée par les directions départementales interministérielles (DDPP et DDETSPP). Au niveau des régions, les services régionaux de l'alimentation (SRAL) des Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, (DRAAF) sont chargés de la coordination et de la mutualisation.

Les laboratoires d'analyses vétérinaires sont depuis la loi de décentralisation de 1981 sous la responsabilité des conseils départementaux.

Les vétérinaires praticiens sont investis de missions de service public au travers de l'habilitation et du mandatement sanitaires.

Les différents acteurs de la santé animale ont été responsabilisés, dans le même esprit que celui qui a présidé à l'élaboration du Paquet Hygiène en 2004 en matière de sécurité sanitaire des aliments.

VI - LES ÉVOLUTIONS EN COURS

Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) a produit en 2017 un rapport d'évaluation de la gouvernance sanitaire française mise en place à la suite des EGS, qui formulait plusieurs recommandations destinées à améliorer le dispositif [9].

Lors de la dernière réunion du CNOPSAV du 15 avril 2021, plusieurs évolutions importantes ont été annoncées :

- La révision de la classification des dangers sanitaires, sur la base des dispositions de la LSA (passage d'une logique de responsabilité à une logique de coaction),

- Le renforcement des délégations afin de disposer de moyens plus importants,
- La suppression des ASR, des schémas régionaux de maîtrise des dangers sanitaires (SRMDS) et des réseaux sanitaires, dans un but de simplification,
- La mise en place des accords sanitaires d'intérêt collectif (ASIC) sur un territoire donné avec les différents acteurs, parmi lesquels les groupements de défense sanitaire (GDS France) et les groupements techniques vétérinaires (GTV France).

VII - LE CONCEPT ONE HEALTH/UNE SEULE SANTÉ

L'approche multidisciplinaire et trans-sectorielle Une Seule Santé a été mise en exergue avec la crise COVID-19 [10].

La DGAL a refondu récemment son organigramme selon cette approche.

Dans le même esprit, il doit être procédé au renforcement des systèmes de surveillance (locale, nationale, régionale, internationale). Au niveau national, les trois plateformes existantes (santé

animale, santé végétale et sécurité de la chaîne alimentaire) doivent être coordonnées.

Un vétérinaire a rejoint à la fin de l'année 2020 le Conseil scientifique COVID-19.

Le CNOPSAV a été doté d'un groupe transversal Une Seule Santé, ainsi que le Plan national Santé-Environnement (PNSE4) [11].

VIII - CONCLUSION

En matière de gouvernance sanitaire, la transversalité et l'interministérialité sont fondamentales, ainsi que le portage politique et

l'acceptation du gouvernement d'investir davantage dans la prévention et la surveillance.

La communication est également essentielle, aussi bien en matière d'évaluation scientifique du risque que de gestion du risque. Il convient de redonner de la confiance dans la science et dans l'expertise afin de mieux appréhender les enjeux de la prévention, de la biosécurité et de la préparation aux crises. Les préoccupations et attentes sociétales doivent en outre être prises en considération : bientraitance animale, informations sur les modalités d'élevage et d'abattage des animaux, respect de l'environnement...

L'Académie vétérinaire de France a revu en 2021 la définition de la santé publique vétérinaire (qui datait de 1997) :

La santé publique vétérinaire est l'ensemble des actions collectives, principalement régaliennes, en rapport avec les animaux sauvages ou domestiques, leurs services et leurs productions, entrant notamment dans la chaîne alimentaire, qui visent à préserver les santés humaine et animale - y compris l'état de bien-être - et la santé des écosystèmes. Elle contribue ainsi au développement durable et à la mise en œuvre du concept "Une seule santé".

Tous les moyens doivent être mis en œuvre pour que la gouvernance sanitaire soit au service des mesures de santé publique vétérinaire afin de les rendre efficaces et efficientes.

BIBLIOGRAPHIE

1. EGS :
<https://agriculture.gouv.fr/telecharger/46942?token=88a03635e7055e3f0fb8ff317728baf12884387cafb2aef3259ceae06419675>
2. Code rural et de la pêche maritime (cf. titre 2) :
<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071367/>
3. Plateforme ESA :
<https://www.plateforme-esa.fr/>
4. Plan Ecoantibio
<https://agriculture.gouv.fr/le-plan-ecoantibio-2-2017-2021>
5. Code terrestre de l'OIE (cf. titre 3) :
<https://www.oie.int/fr/ce-que-nous-faisons/normes/codes-et-manuels/acces-en-ligne-au-code-terrestre/>
6. EuFMD :
<https://www.fao.org/eufmd/en/>
7. EMC-AH :
<https://www.fao.org/emergencies/comment-nous-travaillons/preparer-et-repondre/emc-ah/fr/>
8. OHHLEP :
[https://www.who.int/news/item/11-06-2021-26-international-experts-to-kickstart-the-joint-fao-oie-unep-who-one-health-high-level-expert-panel-\(ohhlep\)](https://www.who.int/news/item/11-06-2021-26-international-experts-to-kickstart-the-joint-fao-oie-unep-who-one-health-high-level-expert-panel-(ohhlep))
9. Rapport CGAAER
<https://agriculture.gouv.fr/evaluation-du-dispositif-sanitaire-francais-en-sante-animale-et-vegetale>
10. Une Seule Santé : Pour une mise en œuvre effective du concept One World–One Health, Angot JL, Bulletin AVF
<https://doi.org/10.4267/2042/70851>
11. PNSE4 :
<https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/pnse4.pdf>

