

ÉVOLUTION DE LA PRÉPARATION À LA GESTION DES CRISES SANITAIRES EN SANTÉ ANIMALE*

Rautureau Séverine¹



RÉSUMÉ

Le plan national d'intervention sanitaire d'urgence (PNISU) en santé animale est l'aboutissement de la révision des plans de gestion de crise dans le domaine de la santé animale initiée à la suite des États Généraux du Sanitaire en 2010. Il vise à définir le cadre national de la préparation et de la réponse sanitaire aux risques que représentent certains dangers sanitaires. Ce nouveau dispositif apporte également des outils opérationnels pour sa déclinaison et son appropriation.

La préparation opérationnelle au niveau des services déconcentrés et plus particulièrement au niveau départemental s'exerce dans le cadre de l'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile (ORSEC). Le dispositif ORSEC repose sur des dispositions générales définissant une organisation qui est en mesure de s'adapter à tout type d'événement, auxquelles s'ajoutent ici des dispositions spécifiques propres aux épizooties. L'ensemble des acteurs doit se préparer à réagir et mettre en œuvre rapidement des mesures de gestion. Une planification des actions à conduire et des entraînements réguliers maintiennent leur opérationnalité et leur coordination. Ceci doit ainsi permettre de faire face à tout type d'épizootie, voire à d'autres événements sanitaires impactant la santé animale.

Mots-clés : maladie animale, plans d'urgence, préparation, opérationnalité.

ABSTRACT

The national contingency plan (PNISU) in animal health is the outcome of the review of emergency plans for animal disease, initiated following the General Assembly of public health in 2010. The PNISU aims to define the national framework for preparedness and response to health hazard threats. This new plan also provides operational tools for its application and appropriation.

Operational preparedness at the local level, particularly for the French 'Département', is carried out within the framework of the Civil Security Response Organization (ORSEC). The ORSEC system is based on general measures defining an organization that is able to adapt to any type of event, to which are added specific measures to epizootics. All stakeholders must be prepared to react and quickly implement control measures. Planning the actions to be carried out and regular exercises keep their operationality and coordination. This should therefore allow for control any type of epizootic, or even other health events impacting animal health.

Keywords: Animal health, Contingency plan, Preparedness, Operationality.



Reçu le 19 octobre 2021 ; accepté le 28 octobre 2021

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

¹ Mission des urgences sanitaires – DGAL - 251 rue Vaugirard 75015 Paris, France

I - CONTEXTE ET ENJEUX DE LA PRÉPARATION À LA GESTION DE CRISE EN SANTÉ ANIMALE

Dans le domaine animal, certains dangers sanitaires dont la contagiosité élevée peut être à l'origine d'épizooties responsables de graves conséquences économiques ou sanitaires, doivent faire l'objet d'un plan d'urgence. Dans le cadre des États Généraux du Sanitaire en 2010, une action entendait rénover les plans de gestion de crise dans le domaine de la santé animale et élaborer des plans d'urgence en santé végétale.

Parmi les enjeux, il s'agissait de pouvoir désormais s'adapter face aux effets conjoints de la mondialisation et du changement climatique, aux nouvelles exigences réglementaires et aux attentes sociétales en matière de santé publique et de bien-être animal ; anticiper les risques potentiels et intervenir rapidement pour contenir efficacement ces

risques sanitaires connus ou émergents dans un contexte légal et légitime.

Pour les services de l'État, l'enjeu est donc d'adapter une organisation en conséquence et de maintenir l'opérationnalité des acteurs : avant la crise, savoir analyser les risques et anticiper puis planifier pour gérer et piloter selon les situations en s'assurant l'adhésion des différentes parties prenantes au travers d'une communication adaptée.

Concrètement, la rénovation du dispositif en santé animale a abouti à la constitution du plan national d'intervention sanitaire d'urgence (PNISU) introduit par l'instruction DGAL/MUS/2017-585 co-signée par la DGSCGC¹. Ce plan national d'intervention sanitaire d'urgence est décliné et mis en œuvre dans chaque département dans le cadre du dispositif ORSEC dont il constitue une disposition spécifique.

II - LE DISPOSITIF PNISU ET SON INTÉGRATION AU DISPOSITIF ORSEC

Le PNISU en santé animale est un dispositif visant à définir le cadre national de la préparation et de la réponse sanitaire aux risques que représentent certains dangers sanitaires. Le PNISU apporte

également des outils opérationnels pour sa déclinaison et son appropriation. La figure 1 présente sa composition avec un dispositif documentaire et un dispositif d'amélioration continue.

Figure 1

Le dispositif plan national d'intervention sanitaire d'urgence (PNISU)



¹ Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crise – Ministère de l'Intérieur.

Le volet documentaire se compose tout d'abord d'un document générique à visée pédagogique et d'acculturation diffusé par l'instruction DGAL/MUS/2017-585 qui explique l'organisation de la gestion d'un événement sanitaire majeur et les différentes étapes chronologiques de la gestion d'une épizootie, de la phase de suspicion jusqu'à la phase de retour à la normale.

La documentation opérationnelle s'articule quant à elle autour de documents précisant les principes d'organisation et les moyens à mobiliser et de documents techniques opérationnels sur les mesures à mettre en place en cas de suspicion et de confirmation d'un foyer : des documents spécifiques à chaque maladie et une documentation technique transversale commune à toutes épizootie (le dépeuplement, le nettoyage désinfection, ...). Les documents généraux et transversaux PNISU sont réunis autour d'une architecture et charte graphique communes formant un corpus documentaire dédié et facilement identifiable.

Plus que jamais en cette période de succession de crises majeures (l'influenza aviaire hautement pathogène qui a touché encore une fois notre pays, la peste porcine africaine réelle menace aux portes de notre territoire), il est constaté que le maintien opérationnel des dispositifs, rarement mobilisés, est un élément-clé de réussite dans la lutte contre ces maladies animales à PNISU. Des outils tels des formations dédiées et les mises en situation de gestion des épizooties permettent de tester spécifiquement l'opérationnalité des services ainsi

que les moyens de préparation, d'information et de coordination interservices. Le second volet du PNISU propose ainsi des politiques de suivi du niveau de préparation.

La préparation opérationnelle au niveau des services déconcentrés et plus particulièrement au niveau départemental s'exerce dans le cadre de l'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile (ORSEC). Le dispositif ORSEC introduit par le Code de la sécurité intérieure, repose sur des dispositions générales définissant une organisation qui est en mesure de s'adapter à tout type d'événement, auxquelles s'ajoutent des dispositions spécifiques propres, par exemple, ici, aux épizooties. Les dispositions 'épizootie' ORSEC départemental sont conçues pour mobiliser et coordonner les différents acteurs (publics ou privés) au-delà du niveau de réponse courant ou quotidien des services et permettre une montée en puissance.

La conséquence de cette organisation est la coexistence de deux chaînes de commandement, une dite 'opérationnelle' du ministère de l'intérieur et une dite 'technique' du ministère de l'agriculture, présentée en figure 2. Le préfet reste au niveau du département le directeur des opérations et le directeur de la DDecPP devient son conseiller technique pour déployer les moyens nécessaires. Le ministre de l'agriculture étant en responsabilité directe dans la gestion des crises en santé animale pilote les stratégies et les mesures.

III - L'ORGANISATION DES SERVICES DE L'ÉTAT FACE À LA CRISE

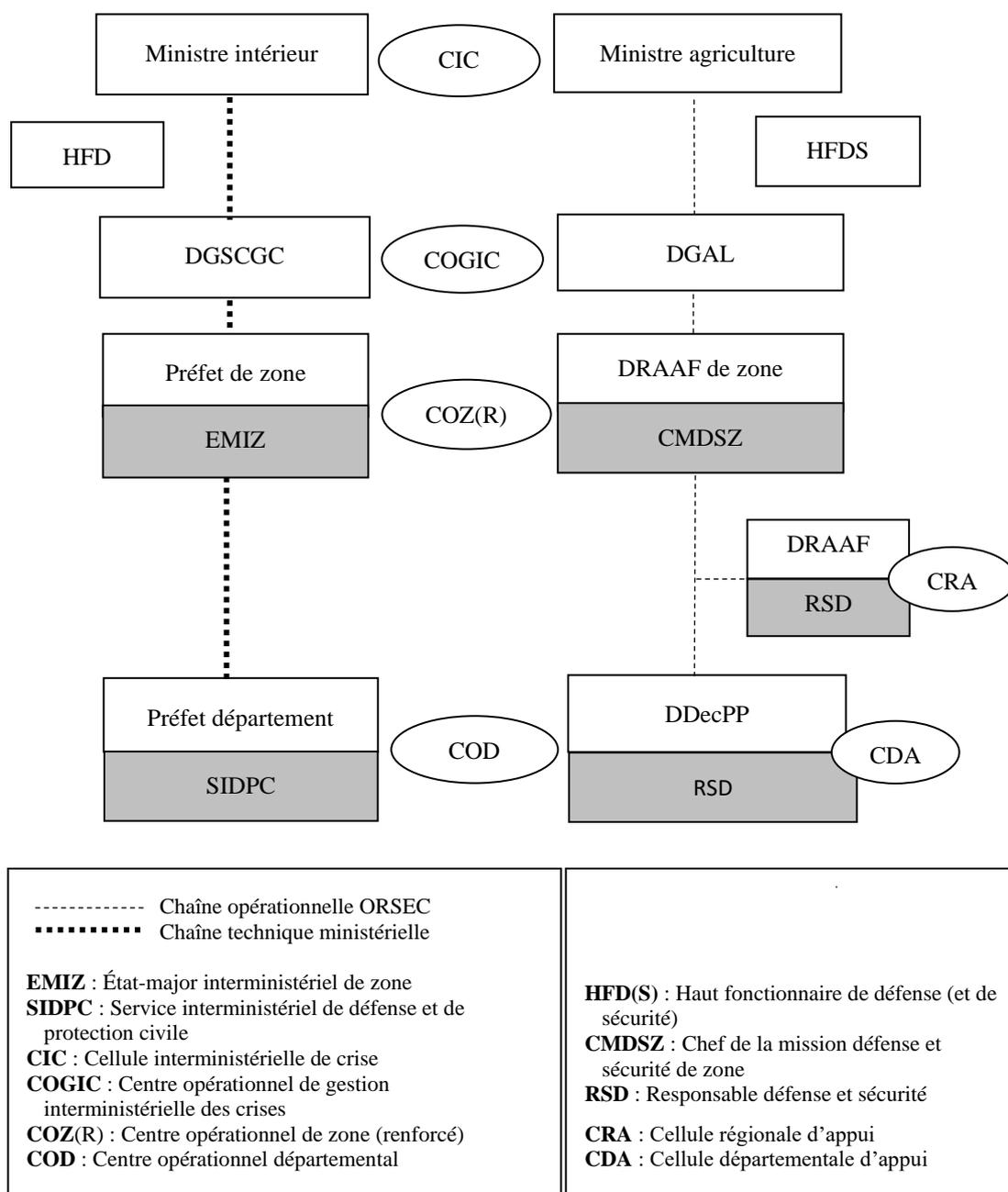
Ainsi la gestion des épizooties n'est plus le seul fait des services de santé et protection animale. Sur la base d'une analyse capacitaire, la structure DDecPP identifie les besoins en ressources (humaine/matériel) pour pouvoir décliner les mesures de gestion et s'organiser en conséquence. La réflexion autour des ressources consiste à s'interroger pour qualifier et quantifier les moyens en matière de compétence et de type de prestation pour le volet humain et de type de matériel. L'organisation doit prendre en compte les missions inhérentes et de compétence directe de la DDecPP et les missions déléguables à d'autres services de l'État ou à des partenaires ou prestataires et doit pouvoir s'inscrire dans la durée avec des rotations d'agents et des dispositions sur des renforts. La mobilisation

de ressources des autres services de l'État suivra la chaîne de commandement opérationnelle, mobilisation facilitée par le fait que la réponse à la gestion de l'évènement (ou la gestion de la crise) s'effectue sous le commandement unique du préfet (de département).

Ce schéma d'organisation se décline à tous les niveaux : départemental pour la mise en œuvre, régional pour la coordination des ressources et des moyens financiers, national pour le pilotage des mesures. Tout comme la déclinaison de la mise en œuvre des mesures, ces organisations et les circuits d'information se préparent et se déclenchent lors de la crise (planification et gestion de crise pour tous les échelons de l'État).

Figure 2

Chaîne opérationnelle ORSEC et chaîne technique ministérielle en gestion de crise de santé



Ainsi en planification, le PNISU répond à un premier besoin de description et de facilitation des mesures de gestion et le second à des rappels méthodologiques et des précisions en matière d'organisation et de moyens à mobiliser. L'aide à la déclinaison produite dans le PNISU se traduit par de la documentation, des modèles, des outils ou des instructions sur les deux volets organisationnel et technique dont une partie est disponible sur un intranet dédié et par des actions de sensibilisation et d'appropriation auprès des acteurs nationaux pour

pouvoir assurer également chacun dans leur réseau un relai sur le dispositif et les stratégies de lutte retenues par maladie ou filière. Localement, des procédures et une déclinaison des moyens et contacts nécessaires adaptées au territoire (contexte et situation) sont élaborées dans le principe de la déclinaison ORSEC. Le plan départemental ORSEC spécifique « épizootie » est géré par la préfecture et intègre les besoins identifiés par la DDecPP. La DDecPP décline son propre plan avec son organisation et ses missions qui lui sont propres.

IV - LE MAINTIEN DE L'OPÉRATIONNALITÉ DES SERVICES DE L'ÉTAT

La seconde partie du PNISU définit un dispositif d'amélioration continue qui permet de répondre au 2nd enjeu de maintenir et de suivre l'opérationnalité des services et partenaires (figure 1).

Une politique de diagnostics ou états des lieux du niveau de préparation fixe des objectifs de planification des actions à conduire et de mises à jour des dispositifs. Ces diagnostics permettent également de donner un repère et une aide à la déclinaison. Le dispositif PNISU fournit une grille et des outils de suivi et propose de découper l'état des lieux autour de 6 phases opérationnelles : Gestion du signalement, suspicion, confirmation/Assainissement du foyer (chantier de dépeuplement et de décontamination) /Sécurisation du site, gestion des zones réglementées/Prélèvements et conditionnement de ceux-ci/Enquête épidémiologique/Organisation de crise, information et communication. Après deux séries de diagnostics locaux ponctuelles, la première d'ordre général, la seconde comportant un focus sur les moyens de dépeuplement en élevage de suidés (organisationnel et technique), l'instruction DGAL/MUS/2021-108 introduit la mise en place de cette politique de diagnostics à la préparation avec un premier cycle de trois ans (2021-2023).

L'opérationnalité commence tout d'abord par l'identification des compétences spécifiques - compétences peu utilisées voire pas du tout en temps de paix, leur acquisition et leur maintien par un dispositif dédié. De fait, le PNISU prévoit en appui la mise en partage des formations existantes, la mise à disposition de supports ou à défaut l'identification et la construction de sessions de formation. L'objectif étant de construire un plan de formation PNISU dédié.

En complément, les services de l'État mais aussi leurs partenaires doivent se préparer à réagir ensemble pour mettre en œuvre rapidement des mesures de gestion à l'aide de mises en situations régulières. L'objectif est de valider une formation ou de tester des procédures pour les entraînements ou, tester la mise en œuvre de dispositifs plus 'scénarisés' et voir ainsi l'opérationnalité des services ainsi que les moyens de préparation, d'information et de coordination interservices pour les exercices. Les entraînements et exercices préparent mais aident également à l'appropriation des mesures par les acteurs. Le PNISU présente la méthodologie de mise en place des mises en situation autour des 6 phases proposées pour les diagnostics et fixe par cycle une politique de mise en œuvre. Ainsi pour le cycle présent (2017-2021) introduit par l'instruction technique DGAL/MUS/2017-1045, l'objectif est centré sur la réalisation d'un exercice épizootie interministériel organisé par la préfecture afin d'aider à l'acculturation mutuelle et de cinq exercices simples ou entraînements. Encore une fois, l'intégration au dispositif ORSEC permet de faire converger les objectifs de mises à jour et de mises en situation des cycles de planification interministériels.

La valorisation des exercices passe par la réalisation d'un débrief ou d'un retour d'expérience (retex). La pratique des retex doit se faire pour toutes mises en situation qu'elles soient réelles (suite à une gestion d'une suspicion ou gestion d'une épizootie) et de situations simulées (entraînements/exercices). Chaque retex doit être suivi d'un plan action à conduire pour démultiplier les bonnes pratiques ou en améliorer certaines. Tout comme les autres axes, le PNISU fournit des documents méthodologiques et des exemples et/ou documents modèles.

V - CONCLUSION

Au regard des crises récentes et risques en santé animale, l'objectif prioritaire est de réduire nos vulnérabilités par des mesures de prévention mais également de se tenir prêts avec une organisation solide et rodée pour répondre efficacement dans l'urgence.

Cette organisation et, spécifiquement pour la gestion de crises en santé animale, doit être conçue pour durer mais aussi être évolutive selon la phase de l'épizootie et flexible pour s'adapter aux différentes situations que l'on peut rencontrer (uniquement

zoosanitaire ou zoonose, gestion en élevage et/ou dans la faune sauvage...).

Les actions conduites visent à maintenir l'opérationnalité de cette préparation (protocoles et organisations). Cette approche transversale de la planification et de la gestion crise du PNISU doit ainsi permettre de faire face à tout type d'épizootie, maladie exotique déclinée ou non en plan d'urgence mais également maladie émergente, voire à d'autres événements sanitaires.

BIBLIOGRAPHIE

Instruction technique DGAL/MUS/2017-585 du 29 novembre 2017 relative au plan national d'intervention sanitaire d'urgence (PNISU)

Code de la sécurité intérieure partie législative, livre VII, titre IV organisation des secours et gestion des crises, articles L741 et suivants.

Instruction technique DGAL/MUS/2021-108 du 9 février 2021 relative aux diagnostics - niveau de préparation aux plans d'urgence en santé animale des départements.

Instruction technique DGAL/MUS/2017-1045 du 26 décembre 2017 relative aux mises en situation pour la gestion d'une épizootie - Cycle 2018-2021 - Entraînements et Exercices.

