

La catégorisation des dangers sanitaires apporte de la flexibilité et partage les responsabilités

Alexandre Fediaevsky (alexandre.fediaevsky@agriculture.gouv.fr) (1)*, Clara Marcé (1)*, Hélène Delefosse (1), Pascal Hendrikx (2)*, Didier Calavas (3)*, Didier Guériaux (4)

(1) Direction générale de l'alimentation, Bureau de la santé animale, Paris, France

(2) Anses, Unité Survepi, Direction scientifique des laboratoires, Maisons-Alfort, France

(3) Anses, Unité Épidémiologie, Laboratoire de Lyon, France

(4) Direction générale de l'alimentation, Sous-direction de la santé et la protection animales, Paris, France

* Membre de l'équipe opérationnelle de la Plateforme d'épidémiosurveillance en santé animale (Plateforme ESA)

Résumé

Suite aux États généraux du sanitaire tenus en 2010, le dispositif de réglementation des maladies a évolué vers un dispositif de catégorisation des dangers sanitaires, plus souple et plus transparent sur le processus d'adoption des listes réglementaires. Les dangers de première catégorie correspondent aux cas les plus graves, qui justifient une action publique réglementée pour l'intérêt général. Les dangers de deuxième catégorie correspondent aux situations où une mobilisation collective est pertinente pour améliorer notamment des conditions de production ; ils correspondent notamment aux programmes d'action professionnels. Enfin, les dangers de troisième catégorie correspondent aux dangers d'initiative privée. L'arrêté du 29 juillet 2013 définissant ces dangers liste cinquante-deux dangers sanitaires de catégorie 1, principalement des virus, et seize dangers de catégorie 2. Ces listes seront amenées à évoluer régulièrement.

Mots clés

Catégorisation des maladies, santé animale, santé végétale

Abstract

The categorization of health hazards leads to higher flexibility and to responsibility sharing

Following the general revision of animal and plant health policies in France in 2010, the legal framework for disease regulation gained in flexibility and transparent process. The system distinguishes three categories of hazards. The first category covers threats with the most serious impact, leading to public regulated actions. The second category covers situation where collective commitment is relevant to improve production, often through stakeholders' programmes. The third category covers dangers of private initiatives. The regulation act of 29 July 2013 lists 52 dangers of category 1, mostly viruses and 16 dangers of category 2. These lists will be subjected to regular changes.

Keywords

Disease categorisation, animal health, plant health

Principes de catégorisation des dangers sanitaires

L'ordonnance 2011-862, du 22 juillet 2011, (<http://www.legifrance.gouv.fr>) a remplacé (article L201-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM)), les notions de maladie animale réputée contagieuse (MRC) et de maladie à déclaration obligatoire (MDO), par les notions, communes aux domaines animal et végétal, de catégories de dangers sanitaires.

Cette catégorisation a pour objectifs de mieux définir ce qui relève de l'État (domaine régalien) et de confier une plus grande responsabilité aux organisations professionnelles pour la gestion de maladies, dont la maîtrise peut conduire à accroître la rentabilité des exploitations, mais dont la survenue ne mettrait pas en péril l'économie de la filière. Cette démarche participe d'une refonte de l'organisation sanitaire faisant suite aux États généraux du sanitaire tenus en 2010 (Guériaux *et al.*, 2012).

Le CRPM distingue ainsi trois niveaux :

- les dangers de première catégorie, dont les manifestations ont des conséquences graves et qui requièrent, dans l'intérêt général, un encadrement réglementaire ;
- les dangers de deuxième catégorie, pour lesquels il peut être opportun, dans un intérêt collectif, de définir des mesures réglementaires ou de reconnaître officiellement l'action menée par certaines filières de production ;
- les dangers de troisième catégorie, pour lesquels les bénéfices escomptés de leur maîtrise relèvent de l'intérêt et donc de l'initiative privée. Certains d'entre eux peuvent néanmoins faire l'objet de conditions réglementaires ponctuelles, qui ne concerneront qu'une partie limitée de la population, si elle veut accéder à des activités spécifiques comme, par exemple, la monte publique artificielle.

Les mesures réglementaires de portée générale pouvant concerner des dangers de première et de deuxième catégories, la notion de

maladie réglementée a été introduite à l'article D221-2 du CRPM. Sur le plan sémantique, le caractère contagieux des maladies n'est plus un élément de définition justifiant des actions réglementaires, ce qui permet de clarifier la catégorisation (certaines MRC (par ex. ESB) ne sont pas contagieuses, et il existe un nombre important de maladies très contagieuses, qui n'étaient pas classées en MRC). La notion de « maladie contagieuse » subsiste toutefois, dans le contexte particulier des actions en nullité de vente, à l'article L223-7.

Modalités de classement

Le décret 2012-845, du 30 juin 2012, a précisé les modalités d'établissement des listes des dangers de première et de deuxième catégories, définies par arrêté ministériel, ce qui est beaucoup plus flexible que le système antérieur qui constituait des listes par décret. Les dangers qui ne sont pas dans l'une des deux premières catégories, sont *de facto* dans la troisième catégorie. Le décret 2012-845 précise par ailleurs la liste des dangers faisant l'objet d'un plan d'intervention d'urgence.

L'inscription des dangers sanitaires dans la première catégorie se fait en deux étapes. La première étape est une évaluation menée par l'Anses, qui porte sur l'épidémiologie de la maladie et ses conséquences en termes économique, de santé publique, et pour la première fois de conséquences environnementales, ainsi que sur la capacité à détecter et à maîtriser le danger. Les phénomènes morbides multi-factoriels sont pris en compte, en incluant dans l'évaluation l'interaction éventuelle du danger considéré avec d'autres dangers sanitaires, ou les conditions particulières de survenue ou d'aggravation des conséquences.

Dans la deuxième étape, l'évaluation menée par l'Anses, éventuellement complétée par une étude d'impact économique des stratégies réglementaires, est exploitée par le ministère de l'agriculture pour établir une liste de dangers au sujet de laquelle le Comité national d'orientation des politiques sanitaires animales et végétales

(CNOPSAV) est consulté. Les dangers retenus dans la première catégorie font tous l'objet de mesures de déclaration obligatoire; les mesures de police sanitaire, notamment celles prévues à l'article L223-8 du CRPM, peuvent s'appliquer en cas de foyer et, dans le cas général des réglementations, déclinent plus précisément, par des mesures de prévention, de surveillance et de lutte, une action publique visant des objectifs d'éradication, de maîtrise des conséquences en cas de détection ou de protection vis-à-vis d'un risque externe. Le ministère ou le CNOPSAV peuvent proposer l'inscription d'un danger dans la première catégorie; dans cette perspective le sens de l'action publique à engager devra être précisé et son impact évalué. Un danger peut également être déclassé après consultation du CNOPSAV.

La réglementation prévoit également, pour la première fois, un dispositif en cas de maladie émergente (selon la définition de l'OIE). Il est possible d'inscrire provisoirement pour trois ans, un danger émergent dans la liste des dangers de première catégorie, le temps d'assembler les éléments nécessaires à son classement définitif. C'est en pratique l'attitude qui a été adoptée en décembre 2011 lors de l'apparition de la maladie de Schmallenberg.

Les dangers de deuxième catégorie sont quant à eux inscrits après un avis du CNOPSAV, sans obligation d'évaluation préalable. L'inscription d'un danger en deuxième catégorie répond en pratique à deux grands cas de figure. Le premier cas est la volonté de l'État de confier davantage de responsabilités aux professionnels pour un danger qui ne répond pas, ou plus, aux enjeux de la catégorie 1, mais pour lequel une réglementation est en place, notamment au niveau européen. Le deuxième cas correspond à l'initiative d'organisations professionnelles qui se mobilisent, via une association sanitaire régionale (ASR), autour d'un programme collectif volontaire pour lequel elles souhaitent une reconnaissance officielle ou bénéficier d'un support réglementaire. Ce support réglementaire va d'une obligation de déclaration, à une réglementation de la prévention de la surveillance ou de la lutte contre le danger dans un territoire donné (une ou plusieurs régions), pouvant aller jusqu'au plan national. Dans ce cas, le préfet de région, après avis du comité régional d'orientation des politiques sanitaires animales et végétales (CROPSAV), peut transmettre au CNOPSAV une demande d'inscription d'un danger en deuxième catégorie pour tout ou partie de sa région. Cette liste est donc beaucoup plus facilement extensible.

Mise en application de la catégorisation

L'arrêté du 29 juillet 2013 (<http://www.legifrance.gouv.fr>) fixe la liste des dangers sanitaires de première et deuxième catégories pour les espèces animales.

Cet arrêté s'est basé sur les avis de l'Anses (<http://www.anses.fr>) sur la hiérarchisation des dangers sanitaires portant sur les dangers exotiques

d'une part (saisine 2008-SA-0390), enzootiques d'autre part (saisine 2010-SA-0280). Les évaluations de l'Anses ont porté sur les filières ruminants, équidés, porcs, volailles et lapins; les dangers spécifiques aux autres filières pour lesquels l'évaluation est en cours ont fait l'objet de mesures transitoires consistant à inscrire les ex-MRC en catégorie 1 et les ex-MDO en catégorie 2.

Dans un premier temps, le ministère de l'agriculture a établi la liste des dangers de première catégorie en incluant toutes celles faisant l'objet d'un plan d'intervention d'urgence, et toutes celles qui faisaient déjà l'objet d'une réglementation et qui faisaient partie de celles ayant le plus fort impact à l'issue de l'évaluation menée par l'Anses. Pour les dangers présents en France, la méthode d'évaluation permettait d'agréger les notes d'impact de différents domaines de critères d'évaluation (impact sanitaire, impact économique, sur l'environnement, etc.) et de classer les dangers au sein d'une filière, mais ne permettait pas de classement unique regroupant toutes les filières. D'autre part, le ministère ne souhaitait pas inscrire en première catégorie des dangers sanitaires uniquement en raison de leur impact important au vu de l'évaluation de l'Anses. Il a donc été proposé pour les dangers déjà réglementés, c'est-à-dire pour lesquels une politique publique était déjà engagée, de définir un seuil indicatif unique (score de 100), pour constituer deux groupes de dangers au sein de chaque filière. Les dangers dont le score était supérieur à ce seuil ont été classés en catégorie 1, les autres en catégorie 2; il n'a pas été envisagé de déréglementer des dangers présents, pour lesquels une action était déjà en œuvre.

Pour les dangers exotiques, plusieurs méthodes ont été expérimentées par l'Anses et ont conduit les évaluateurs à répartir ces dangers en plusieurs groupes d'importance décroissante. Le ministère de l'agriculture a classé en première catégorie les dangers des deux groupes correspondant aux impacts les plus élevés. Les dangers des groupes apparaissant comme les moins importants et pour lesquels il n'existait pas de réglementation spécifique ont donc été classés en catégorie 3, partant du principe qu'en cas d'introduction, ils seraient immédiatement inscrits en catégorie 1 au titre de leur émergence sur le territoire national.

Parmi les cinquante-deux dangers sanitaires de première catégorie (Tableau 1), 37 % (19/52) concernent les espèces (abeilles, cervidés, crustacés, mollusques, poissons) non encore traitées dans les évaluations de l'Anses. Pour les dangers correspondant à des espèces traitées dans les évaluations, 58 % (19/33) étaient exotiques. Au total, 23 % (13/52) des dangers sont communs à plusieurs espèces, généralement l'ensemble des mammifères sensibles. En cumulant toutes les catégories qui les concernent, les ruminants sont impliqués dans 42 % (22/52) des dangers de première catégorie.

La liste des seize dangers de deuxième catégorie a été établie à partir de la liste des maladies qui faisaient l'objet d'une réglementation et qui n'étaient pas retenues en catégorie 1. Font partie de cette liste

Tableau 1. Répartition des dangers sanitaires en fonction des espèces et des types de dangers

Groupe d'espèces	Catégorie 1			Catégorie 2		
	Danger présent	Danger exotique	Total	Danger présent	Danger exotique	Total
Abeilles	2	2	4	2		2
Bovins		2	2	4		4
Cervidés		1	1			
Crustacés		3	3			
Equidés	1	3	4	2	1	3
Lièvre et autres espèces réceptives				1		1
Mollusques	3	2	5			
Oiseaux	3	1	4	2		2
Ovins, Caprins		3	3	2		2
Poissons	3	3	6			
Porcins	1	3	4	1		1
Ruminants	2	2	4			
Toutes espèces sensibles	7	5	12	1		1
Total	22	30	52	15	1	16

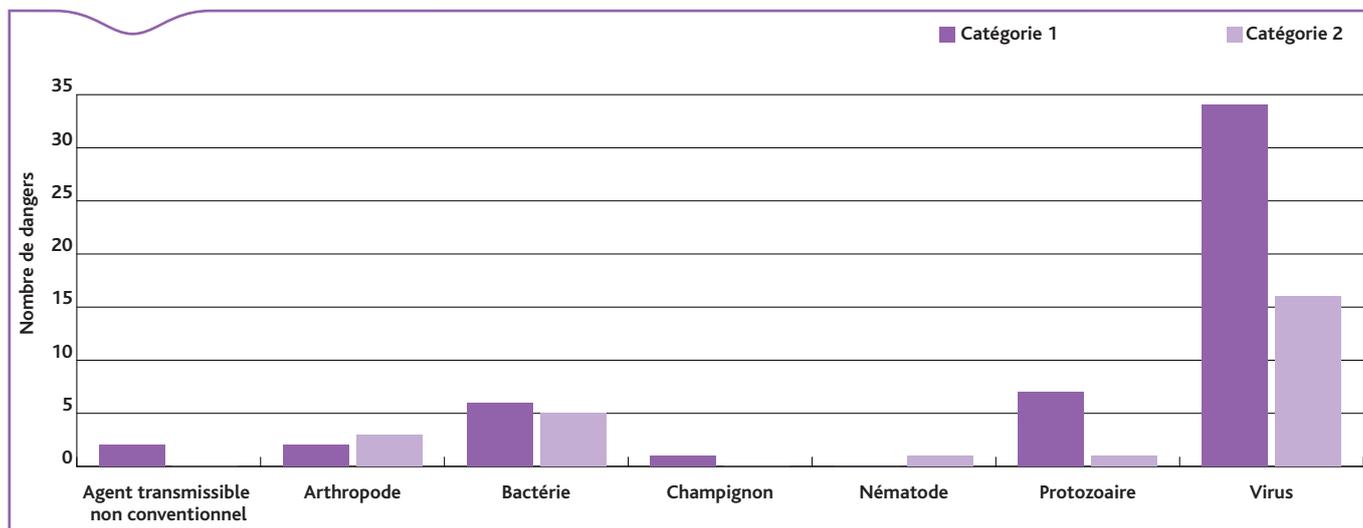


Figure 1. Distribution des dangers sanitaires de première et deuxième catégories en fonction du type d'agent pathogène

d'anciennes MDO correspondant à des espèces pour lesquelles l'évaluation n'a pas encore été conduite, ainsi que le frelon asiatique, prédateur de l'abeille domestique, inscrit sur cette liste quelque mois auparavant sur proposition du ministère de l'agriculture et après avis favorable du CNOPSAV. À l'exception de la morve, tous les dangers de deuxième catégorie sont présents en France.

On constate par ailleurs que parmi les dangers de première catégorie, 65 % (34/52) sont des virus (Figure 1) contre 12 % (6/52) des bactéries. Pour la deuxième catégorie, les virus représentent 37 % (6/16) et les bactéries 31 % (5/16) des dangers.

Perspectives d'évolution

L'un des atouts de ce nouveau dispositif est sa flexibilité. Plusieurs éléments joueront sur l'évolution des listes à court ou moyen terme. Premièrement, des évaluations sont en cours au sein de l'Anses pour les espèces qui n'ont pas été couvertes jusqu'ici, ainsi que pour les départements d'Outre-mer. Deuxièmement, des demandes régionales pourront être formulées, suite à la mise en place opérationnelle des structures liées à la nouvelle gouvernance sanitaire, comme évoqué au sujet des dangers de catégorie 2. Troisièmement, des maladies émergentes sont susceptibles de s'inviter provisoirement à la liste des dangers de première catégorie.

Le dispositif actuel présente cependant deux marges d'amélioration pour la surveillance de certains dangers et l'obligation de déclaration des dangers émergents. La première concerne les dangers qui ne répondent pas actuellement aux critères de gravité de la catégorie 1, mais pour lesquels une surveillance est pertinente pour des raisons

intrinsèques aux populations animales présentes sur le territoire, ou pour lesquels un effort de surveillance est entrepris au sein de la communauté internationale. Pour ces dangers, il ne serait pas forcément utile, voire il serait contre-productif, de définir des mesures réglementaires; ils pourraient constituer une catégorie à part au sein des dangers de deuxième catégorie. La deuxième concerne l'absence formelle d'obligation de notification de dangers exotiques au moment de leur première constatation sur le territoire; pour ce point, il est proposé d'étendre au domaine animal l'obligation de déclaration en cas de première survenue d'un danger sur le territoire prévue dans le domaine végétal à l'article L201-7. La Plateforme nationale d'épidémiologie en santé animale (Plateforme ESA) est toutefois une organisation qui favorise la détection rapide et efficace, et qui permettrait en cas de besoin, de formuler une proposition de classement en première catégorie d'un danger émergent ou dont la pathogénicité deviendrait préoccupante. Enfin, l'Union européenne prépare un règlement cadre sur la santé animale qui s'imposera de fait à tous les États membres. Ce projet de règlement retient la notion de catégorisation, avec des concepts très proches de ceux adoptés par la France, mais il n'est pas exclu que des adaptations des catégories de dangers sanitaires du CRPM soient nécessaires ou que l'application de ce texte par les instances européennes conduise à modifier les listes nationales.

Références bibliographiques

Guériaux, D., Soubeyran, E., Francart, J., Canivet, N., 2012. La nouvelle gouvernance sanitaire se met en place. Bull. Epid. Santé Anim. Alim., 55, 30-31.

Directeur de publication: Marc Mortureux
Directeur associé: Patrick Dehaumont
Comité de rédaction: Sandrine Baron, Didier Boisseleau, Anne Brisabois, Corinne Danan, Françoise Gauchard, Pascal Hendrikx, Paul Martin, François Moutou, Sylvain Traynard
Rédacteur en chef: Didier Calavas
Rédactrice en chef adjointe: Clara Marcé
Secrétaire de rédaction: Catherine Delorme

Responsable d'édition: Fabrice Coutureau
Assistante d'édition: Céline Leterq
Webmaster du site du BE: Julien Vigneron
Anses - www.anses.fr
 27-31 avenue du général Leclerc
 94701 Maisons-Alfort CEDEX
Courriel: bulletin.epidemi@anses.fr
Conception et réalisation: Parimage

Photographies: Anses
Impression: Bialec
 65 boulevard d'Austrasie - 54000 Nancy
Tirage: 4000 exemplaires
Dépôt légal à parution/ISSN 1630-8018