



AGENCE FRANÇAISE
DE SÉCURITÉ SANITAIRE
DES ALIMENTS

Maisons-Alfort, le 11 décembre 2007

Avis

de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments sur un arrêté constituant un réseau de surveillance et de prévention des risques sanitaires dans la filière bovine dénommé « réseau national des visites sanitaires bovines »

LA DIRECTRICE GÉNÉRALE

Rappel de la saisine

L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) a été saisie le 2 octobre 2007 d'une demande d'avis sur un arrêté constituant un réseau de surveillance et de prévention des risques sanitaires dans la filière bovine dénommé « réseau national des visites sanitaires bovines ».

Le réseau sanitaire bovin a été créé en 2005 à la suite de nombreuses discussions entre les professionnels et l'administration.

En 2006, dans le cadre de ce réseau défini par le décret 2006-1364 du 9 novembre 2006 relatif à l'épidémiologie dans le domaine de la sécurité sanitaire des denrées d'origine animale et des aliments pour animaux, de la santé animale et de la protection des végétaux et modifiant le code rural, une visite sanitaire annuelle des élevages bovins a été créée.

Une modification du dispositif de surveillance est envisagée et conduit à un nouveau projet d'arrêté, objet de la nouvelle saisine de l'Afssa.

Description des principales modifications introduites par ce projet d'arrêté

Ce projet d'arrêté comprend 11 articles. Les deux objectifs affichés de ce projet sont de :

- « collecter et traiter des informations d'ordre épidémiologique dans le domaine de la santé publique vétérinaire » ;
- « contribuer à la programmation par les directions départementales des services vétérinaires de leurs contrôles officiels en fonction des risques sanitaires ».

Les principales modifications du dispositif sont l'extension du champ de la visite sanitaire à la santé publique et le fait que ces visites des élevages deviennent biennales.

Avis du Comité d'experts spécialisé « Santé animale »

Le Comité d'experts spécialisé « Santé animale », réuni le 14 novembre 2007, formule l'avis suivant :

« Contexte et questions posées

L'Afssa a déjà été saisie à plusieurs reprises sur la constitution et le fonctionnement de ce réseau sanitaire bovin. Elle a, par le passé, émis plusieurs avis favorables sur la construction d'une tel réseau (avis de l'Afssa 2001-SA-0201 du 21 août 2000, avis de l'Afssa 2002-SA-0137 du 24 juin 2002, avis de l'Afssa 2004-SA-0307 du 13 octobre 2004).

27-31, avenue
du Général Leclerc
94701

Maisons-Alfort cedex
Tel 01 49 77 13 50
Fax 01 49 77 26 13
www.afssa.fr

REPUBLIQUE
FRANÇAISE

Commentaires sur le champ de la saisine

Lors de la présentation de la saisine au CES SA du 10 octobre 2007, le représentant de la DGAI a signalé qu'en plus d'un projet de questionnaire de visite d'élevage communiqué pour information (et non pour avis) avec les pièces de la saisine, un guide de « notation » des élevages en vue de déterminer ceux qui pourraient se retrouver classés en catégorie « à risque » est encore en cours d'élaboration. Le CES SA souligne qu'il lui paraît difficile de se prononcer de manière pertinente sur un protocole incomplet.

Méthode d'expertise

L'expertise collective a été réalisée sur la base d'un rapport initial rédigé par deux rapporteurs qui a été présenté, discuté et validé par le Comité d'experts spécialisé « Santé animale », réuni 14 novembre 2007.

Elle a été conduite sur la base des documents suivants :

- les documents fournis par le pétitionnaire :
 - o projet d'arrêté constituant un réseau de surveillance et de prévention des risques sanitaires dans la filière bovine dénommé « réseau national des visites sanitaires bovines » ;
 - o note d'information DGAL/SDSPA/O2007-8011 en date du 26 septembre 2007 présentant les changements opérés dans la visite sanitaire annuelle et le questionnaire de visite d'élevage. Ces documents ont déjà été diffusés dans les DDSV ;
- la présentation orale par un représentant de la DGAI lors du CES SA le 10 octobre 2007 ;
- l'avis de l'Afssa du 21 août 2000, en réponse à la saisine du 7 mars 2000, sur le projet de décret relatif au réseau de surveillance sanitaire en élevage bovin ;
- l'avis de l'Afssa du 04 septembre 2001 (avis 2001-SA-0201) relatif à une dernière version du projet de décret relatif au réseau national de surveillance sanitaire bovin ;
- l'avis de l'Afssa du 24 juin 2002 (avis 2002-SA-0137) relatif au projet d'arrêté ministériel fixant les modalités de reconnaissance des organismes à vocation sanitaire et des organismes à vocation technique en élevage bovin ;
- l'avis de l'Afssa du 13 octobre 2004 (avis 2004-SA-0307) sur le projet d'arrêté concernant la surveillance sanitaire des élevages bovins ;
- le décret 2006-1364 du 9 novembre 2006 relatif à l'épidémiologie dans le domaine de la sécurité sanitaire des denrées d'origine animale et des aliments pour animaux, de la santé animale et de la protection des végétaux et modifiant le code rural ;
- le règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux ;
- une discussion avec le coordinateur de l'épidémiologie à l'Afssa.

Argumentaire

1-Commentaires généraux

Les objectifs du texte

Le premier objectif de cet arrêté (article 1^{er}) est d'effectuer une surveillance épidémiologique en élevage bovin. Il est en effet prévu dans le projet de texte de « collecter et de traiter des informations d'ordre épidémiologique ». Toutefois, rien n'est précisé dans la suite du texte pour définir qui effectuera cette surveillance épidémiologique et comment elle devra être réalisée. Ainsi, si la collecte des informations est effectivement programmée et définie (réalisée par les vétérinaires sanitaires de manière biennale suivant le questionnaire présenté dans la note de service DGAL/SDSPA/O2007-8011), la centralisation et le traitement des données au plan régional comme au plan national ne le sont pas. L'accès aux

informations est prévu (article 8) pour « les groupements de défense sanitaire et les instances d'évaluation », mais les conditions de cet accès ne sont précisées, ni dans l'arrêté, ni dans la note de service correspondante.

Une masse de données est ainsi produite sans être exploitée au plan épidémiologique alors que le premier objectif de ce texte est justement d'assurer une surveillance épidémiologique. En particulier, seules les conclusions de la visite feront l'objet d'une saisie informatique par les vétérinaires et d'une transmission pour analyse et exploitation au niveau départemental ou national. Or, l'analyse du renseignement des questionnaires de visite met en évidence le fait que les conclusions des visites peuvent ne pas correspondre correctement à ce qui est enregistré dans le questionnaire car elles en constituent une version très allégée. Pour effectuer un traitement correct des données et donc fournir une information épidémiologique utilisable, il serait souhaitable que l'analyse de l'ensemble des données du questionnaire soit confiée à une structure possédant une compétence en épidémiologie. Il serait donc souhaitable que le texte prévoit de manière claire quelle structure doit effectuer le traitement des données, et à qui, et sous quelle forme, l'information résultante devrait être diffusée.

En fait, le corps du texte et le contenu du questionnaire de visite laissent à penser que ce premier objectif n'est pas réellement celui qui est affiché dans le titre et dans le premier article du texte (surveillance épidémiologique), mais plutôt un objectif de bilan sur la biosécurité des élevages. Si tel était le cas, il conviendrait d'afficher clairement cet objectif afin d'éviter toute confusion.

Le deuxième objectif concerne la contribution à la programmation par les DDSV de leurs contrôles officiels. L'analyse des variables de synthèse saisies par les vétérinaires et transmises aux DDSV devrait permettre de déterminer si l'élevage concerné présente ou non des risques pour la santé animale et pour la santé publique. Pour pouvoir remplir ce deuxième objectif, et au delà des réserves faites ci-dessus sur la pertinence des variables de synthèse, il serait nécessaire d'évaluer le dispositif permettant, en fonction des réponses au questionnaire, de classer un élevage dans la catégorie à risque ou non. Ce document n'étant actuellement pas disponible, il est impossible de dire si le dispositif prévu permettra ou non d'atteindre ce deuxième objectif.

Le passage de la visite annuelle à un rythme biennal

Le passage de la visite annuelle à un rythme biennal semble avoir été décidé en fonction de la disponibilité des moyens humains et financiers des services vétérinaires. Si pour l'objectif d'analyse des données à des fins épidémiologiques, le rythme biennal est suffisant, pour le deuxième objectif (hiérarchisation de la surveillance des exploitations à risque) l'espacement de la surveillance des exploitations peut apparaître comme un handicap car certaines exploitations à risque ne seront identifiées et signalées à la DDSV qu'au bout de deux ans seulement.

L'élargissement au champ de la santé publique

L'analyse du projet de questionnaire permet d'évaluer dans quelle mesure cet objectif peut être atteint.

Ce questionnaire comprend six parties et une cinquantaine de questions. La première partie concerne la protection sanitaire générale de l'élevage, la deuxième partie décrit les locaux et les équipements en relation avec les mesures de biosécurité (local de quarantaine, infirmerie...), la troisième partie traite les modalités de gestion sanitaire des animaux et les maladies qui ont été rencontrées. La quatrième partie porte sur la gestion sanitaire de la pharmacie vétérinaire, la cinquième partie évalue (en une seule question) l'hygiène de traite et la sixième partie a trait à la tenue de document sanitaire d'élevage.

Dans chacune de ces parties, quelques questions permettent de décrire la situation grâce à des dires d'éleveurs pour beaucoup d'items, et une question finale doit conduire le vétérinaire à porter un jugement sur la qualité de la maîtrise par l'éleveur du point critique considéré. La fin du questionnaire rassemble la synthèse des jugements portés à la fin de chacune des parties et conclut sur le niveau global de maîtrise sanitaire de l'éleveur.

Plusieurs commentaires peuvent être formulés :

- Il est probablement délicat pour le vétérinaire sanitaire, qui est également le plus souvent le vétérinaire praticien de l'éleveur, de porter un jugement, surtout s'il est négatif, sur la maîtrise des risques sanitaires par un éleveur qui est également son client. Il y a là un conflit d'intérêt qu'il convient de souligner. En effet, dans l'exercice habituel du mandat sanitaire, le vétérinaire sanitaire se contente de transmettre à la DDSV des éléments factuels (suspensions de maladie réglementée), alors que dans cette visite sanitaire on lui demande de juger un niveau d'application de mesures de biosécurité. La difficulté est d'autant plus évidente qu'il est demandé au vétérinaire d'estimer un niveau de maîtrise des risques à partir d'informations souvent difficiles à objectiver (état sanitaire global à titre d'exemple), recueillies la plupart du temps à partir des simples déclarations de l'éleveur (la note de service précise que l'appréciation de l'hygiène de traite ne nécessite pas une assistance à la traite). La mission du vétérinaire sanitaire reste à définir précisément :

- s'il est souhaité, comme indiqué, que ces visites permettent de cibler les contrôles officiels des DDSV, une inspection des élevages est nécessaire et le conflit d'intérêt constitue une difficulté ;

- s'il est souhaité une simple collecte d'informations épidémiologiques, accompagnée de recommandations, il n'y a plus de conflit d'intérêt pour le vétérinaire sanitaire ; la visite devient alors un moyen de faire progresser l'éleveur dans sa maîtrise des risques mais, dans ce cas, ce type de collecte ne permet plus alors de cibler effectivement des contrôles officiels.

- En excluant la phase de jugement, les vétérinaires pourraient néanmoins estimer le niveau de contrôle des risques par une comparaison des pratiques à des référentiels. Ces référentiels ont été créés, notamment par l'Institut de l'élevage ou des organismes de recherche, pour de nombreuses variables comme « l'état de propreté », « le niveau d'engraissement des bovins » ou pour « l'hygiène de traite », mais il n'est aucunement fait mention de ces référentiels dans ce questionnaire.

- La part du questionnaire réellement en relation avec la santé publique est très limitée. Elle ne concerne en fait que trois points : la gestion de la pharmacie vétérinaire, l'hygiène de la traite (une seule question sur l'appréciation globale de cette hygiène), l'isolement et les soins aux animaux malades.

En ce qui concerne la gestion de la pharmacie vétérinaire, il est surprenant de constater la redondance de cette partie avec le questionnaire de bilan sanitaire annuel qui doit être réalisé pour la délivrance des médicaments hors examen clinique vétérinaire individuel (décret relatif aux conditions de prescription et de délivrance au détail des médicaments vétérinaires).

En ce qui concerne l'hygiène de la traite, au delà du fait qu'il est demandé au vétérinaire de se prononcer au travers d'une appréciation globale, il est précisé, dans la note d'information aux DDSV, que cette partie « ne signifie pas que le vétérinaire soit présent lors de la traite ». On conçoit mal comment l'appréciation de l'hygiène de la traite peut être pertinente sans fournir un outil d'objectivation éprouvé (cf. supra) et sans demander à l'évaluateur d'assister à la traite.

Pour la plupart des questions de la partie relative à la gestion sanitaire des animaux, les remarques concernant la gestion de la pharmacie vétérinaire s'appliquent. En effet, cette partie ne peut être renseignée qu'en réalisant le bilan sanitaire annuel. Il conviendrait de préciser comment la visite du réseau sanitaire s'articule avec celle du bilan sanitaire.

Enfin, de nombreuses questions (comme l'hygiène de la traite, la gestion des déchets de soin, les soins assurés aux animaux malades...) ne seront renseignées que par dires d'éleveurs. On peut craindre là aussi une subjectivité de ces données.

2-Commentaires article par articleDénomination du réseau

La dénomination « Réseau national des visites sanitaires bovines » surprend, un réseau étant constitué d'acteurs et non d'actions.

Considéran

Il semble que ce projet soit une application du point 3-1 du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux ; or, ce règlement n'est pas cité dans les considérants.

Article 1

Le texte proposé correspond davantage à un objectif de biosécurité des élevages qu'à un objectif « de surveillance épidémiologique ».

Article 2

L'article 2 présente les « adhérents » du réseau. L'administration vétérinaire, pourtant initiatrice de ce réseau, n'est pas citée dans cet article. Par ailleurs, pour faire fonctionner un réseau de surveillance épidémiologique, il est indispensable de définir une fonction d'animation et au minimum un comité de pilotage (Dufour et Hendrikx, 2006). Dans le projet de texte, et en particulier dans cet article, rien n'est prévu pour assurer l'animation et le fonctionnement du réseau.

Article 3

L'article 3 définit les modalités de collecte et introduit le questionnaire et le guide d'évaluation. Des commentaires ont été formulés dans la partie générale sur le questionnaire qui en étant à la fois descriptif et évaluatif place le vétérinaire sanitaire dans une situation de conflit d'intérêt potentiel. Le guide d'évaluation n'étant pas disponible, sa pertinence ne peut être évaluée.

Article 4

Le rythme biennal de la visite retarde l'identification et le signalement des élevages à risque.

Article 6

L'article 6 définit les modalités de transmission et les durées de conservation (5 ans au minimum) des données issues des questionnaires. On comprend mal que cet archivage n'ait lieu que dans l'élevage et au cabinet vétérinaire alors que la transmission informatique faite à la DSV n'est que partielle (la note d'information qui présente l'arrêté aux DDSV précise en effet que seules les conclusions de la visite sont enregistrées par le vétérinaire sanitaire et transmises à l'administration). Il conviendrait que toutes les données du questionnaire soient saisies (cf. supra) et que l'administration soit destinataire des questionnaires et chargé d'en assurer la conservation.

Article 8

L'article 8 indique également qui peut avoir accès aux données anonymées : il s'agit des GDS et des instances d'évaluation de risque. Il précise également que des « synthèses anonymes effectuées par l'administration après traitement informatisé » pourront être diffusées aux GDS, aux vétérinaires sanitaires et aux GTV. C'est le seul endroit du texte où il est fait allusion à un traitement des données, mais il n'est pas prévu de véritable analyse épidémiologique.

Articles non précédemment cités

Les articles 5 (description des documents de visite d'élevage), 7 (prise en charge financière), 10 (abrogation de l'arrêté du 24 janvier 2005) et 11 (Ministères en charge de l'application) n'attirent aucune remarque particulière.

Conclusions et recommandations

Considérant l'inadéquation de ce texte avec ses objectifs affichés dans l'article 1 et en particulier l'absence de moyens prévus pour assurer une véritable analyse épidémiologique des données collectées ;

Considérant l'absence de toute définition des caractéristiques nécessaires au bon fonctionnement de tout réseau de surveillance épidémiologique (animation, comité de pilotage, formation des acteurs,...) ;

Considérant le risque de conflit d'intérêt pour les vétérinaires sanitaires chargés de la visite biennale, généré par le questionnaire proposé, mélangeant la description et l'évaluation ;

Considérant l'actuelle absence de critère pour identifier les élevages présentant des risques sanitaires particuliers ;

Considérant l'absence d'articulation entre la visite de bilan sanitaire prévue par le décret sur la prescription des médicaments et la visite du réseau sanitaire bovin,

le Comité d'experts spécialisé « Santé animale » donne un avis défavorable sur ce projet d'arrêté.

Il recommande :

- si l'objectif visé est bien une surveillance épidémiologique en élevage, qu'une réflexion soit reprise pour structurer un véritable réseau de surveillance épidémiologique avec l'aide d'épidémiologistes. Si l'objectif est simplement la mise en place d'un bilan biennal sur le niveau des mesures de biosécurité dans chaque élevage, d'afficher clairement cet objectif et de veiller à l'adéquation avec les moyens mis en œuvre ;
- que le questionnaire des visites soit conçu en interaction avec des spécialistes du domaine ; en particulier, un tel questionnaire destiné à être utilisé au plan national devrait faire l'objet d'une validation afin d'estimer son adéquation à l'objectif et vérifier qu'il peut être renseigné correctement dans le temps assigné à la visite ;
- que l'analyse des données générées par les visites d'élevage soit effectuée par des épidémiologistes afin que l'information résultante puisse être utilisée au plan décisionnel ;
- que les vétérinaires sanitaires ne se retrouvent pas en conflit d'intérêt en effectuant seuls le jugement subjectif des pratiques à risque mais qu'ils réalisent uniquement la phase de description des pratiques d'élevage ;
- que des référentiels soient utilisés pour aider les vétérinaires praticiens à décrire de manière précise et non subjective les situations observées en élevage ;
- qu'une articulation soit trouvée avec la visite de bilan sanitaire prévue par le décret sur la prescription du médicament afin qu'il n'y ait plus de redondance entre ces deux visites.

Références bibliographiques

Dufour B., Hendrikx P. 2007. La surveillance épidémiologique en santé animale. 2ème édition, QUAE ed. 295 pages.

Morignat E., Calavas D., 2007, Visites sanitaires annuelles des élevages de bovins : analyse d'une échantillon de visites réalisées dans le département de la Vendée lors de la campagne 2005-2006 Rapport d'analyse statistique de l'Afssa. 28 pages.

Mots clés : surveillance, prévention, risques sanitaires, réseau sanitaire bovin »

Avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments

Tels sont les éléments d'analyse que l'Afssa est en mesure de fournir en réponse à la saisine de la Direction générale de l'alimentation sur une demande d'avis sur un arrêté constituant un réseau de surveillance et de prévention des risques sanitaires dans la filière bovine dénommé « Réseau national des visites sanitaires bovines ».

La Directrice générale de l'Agence française
de sécurité sanitaire des aliments

Pascale BRIAND