



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Audit de la gouvernance et du fonctionnement des plateformes d'épidémiologie et de surveillance

Rapport final

Rapport n° 21034

établi par

André KLEIN

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Alain PIERRARD

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Novembre 2022

CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

RESUME	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS	6
1. PRESENTATION DE LA MISSION	7
1.1. Le cadre de la mission.....	7
1.2. Le périmètre de l'audit.....	8
1.3. Les acteurs des plateformes d'épidémosurveillance.....	8
1.4. La méthodologie et la conduite de l'audit.....	9
2. LES PLATEFORMES UN OUTIL D'APPUI OPERATIONNEL AUX ACTIONS DE SURVEILLANCE CONDUITES PAR LE MINISTERE	10
2.1. Historique et création des plateformes d'épidémosurveillance	10
2.2. Des conventions en dehors de tout autre cadre réglementaire	10
2.3. Le pilotage par la DGAL	11
3. LES PLATEFORMES : UN OUTIL COLLABORATIF RASSEMBLANT LES ACTEURS IMPLIQUES DANS L'EPIDEMIOSURVEILLANCE	12
3.1. La diversité des acteurs.....	12
3.2. Une gouvernance permettant l'expression des acteurs	14
3.3. L'implication des différents acteurs	15
4. LE FONCTIONNEMENT AUTOUR DU CONSENSUS, DE LA COLLABORATION ET DE L'INTERDISCIPLINARITE	17
4.1. Description du mode de fonctionnement des plateformes	17
4.2. Programmes de travail et priorisation, bilans	19
5. DES PRODUCTIONS A CARACTERE OPERATIONNEL OU METHODOLOGIQUE	20
5.1. Un appui à la surveillance	20
5.2. La donnée au cœur de l'épidémosurveillance.....	21
6. LES MOYENS MIS A DISPOSITION DES PLATEFORMES	22
6.1. Etat des lieux	22
6.2. Engagement des différents partenaires	23
7. COORDONNER LES ACTIONS DES 3 PLATEFORMES	25
7.1. Instances de gouvernance partagée	25
7.2. One Health – Une seule santé	27
7.3. Communication.....	28
CONCLUSION	29

ANNEXES	31
Annexe 1 : Lettre de mission.....	32
Annexe 2 : Note de cadrage.....	36
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées	43
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés.....	45
Annexe 5 : Liste des preuves d'audit.....	46
Annexe 6 : Matrice définitive des risques	48
Annexe 7 : Réponse de la DGAL du 28 juillet 2022	60
Annexe 8 : Plan d'action de la DGAL du 9 novembre 2022	63

RESUME

L'audit interne portant sur la gouvernance et le fonctionnement des plateformes d'épidémirosurveillance, a été programmé par le Comité ministériel d'audit interne du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) en sa séance du 21 janvier 2021.

Les auditeurs ont réalisé des entretiens avec des membres des trois plateformes d'épidémirosurveillance concernant la santé animale, la santé végétale et la surveillance de la chaîne alimentaire. Ils ont également adressé des questionnaires de contrôle interne à tous les membres des trois plateformes. Enfin, ils ont assisté à un comité de pilotage de chacune des 3 plateformes et au séminaire international consacré aux plateformes d'épidémirosurveillance dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

Les plateformes d'épidémirosurveillance sont définies à l'article L. 201-14 du Code Rural et de la Pêche Maritime (CRPM). Ces trois plateformes apportent aux services de l'Etat et aux autres gestionnaires de dispositifs de surveillance un appui méthodologique et opérationnel pour la conception, le déploiement, l'animation, la valorisation et l'évaluation des dispositifs de surveillance de l'état sanitaire des animaux, des végétaux et des aliments. Le périmètre de leurs missions et leur fonctionnement sont décrits pour chacune d'entre elles dans une convention cadre qui lie les différents membres. Au travers des différents entretiens ou questionnaires, les auditeurs se sont attachés à vérifier le bon fonctionnement des instances de gouvernance des plateformes et à l'atteinte des objectifs et des attentes de la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) en matière de surveillance sanitaire.

Au terme de leur mission et au vu de leurs constats, les auditeurs donnent l'assurance raisonnable sur la fiabilité de la gouvernance et du fonctionnement des plateformes qui est de nature à apporter l'appui à la DGAL dans les objectifs de surveillance sanitaire qu'elle se fixe.

Cette assurance raisonnable est assortie de plusieurs recommandations qui visent à améliorer ce fonctionnement ou l'appui attendu de la DGAL mais aussi des autres membres. Ces recommandations concernent principalement l'implication de la DGAL dans l'orientation des travaux des plateformes, la nécessité de conserver une nature opérationnelle à ces travaux, la dotation de moyens financiers de nature à assurer une pérennité des actions. Enfin, en relation avec le concept « One Health », la mission recommande de poursuivre et de développer les actions pour la coordination inter-plateformes, cette coordination pourra aller jusqu'à la mutualisation des moyens en particulier dans le domaine des systèmes d'information et de l'interopérabilité des bases de données.

Ces recommandations devront être prises en compte par la DGAL dans un plan d'actions, conformément aux normes de l'audit interne.

Mots clés : audit, surveillance épidémiologique, santé animale, chaîne alimentaire, état de la plante

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1. Recommandation à l'attention de la DGAL : faciliter la mise à disposition des données de surveillance par leurs détenteurs en renforçant le cadre juridique existant de nature à protéger, dans tous les domaines, les propriétaires de ces données.

R2. Recommandation à l'attention de la DGAL et du comité de pilotage de la plateforme ESV : poursuivre les travaux en cours pour permettre à la plateforme ESV d'être le lieu d'échanges incluant et mobilisant tous les acteurs de l'épidémosurveillance dans le domaine végétal et permettant une meilleure articulation entre la surveillance officielle des organismes réglementés ou émergents et le réseau d'épidémosurveillance.

R3. Recommandation à l'attention des équipes de coordination des plateformes : prévoir dès la création d'un groupe de travail une animation reposant systématiquement sur un binôme et généraliser la co-animation déjà largement pratiquée.

R4. Recommandation à l'attention de la DGAL : pour la conduite des travaux des plateformes, affirmer les attentes du MASA en matière de surveillance et les prioriser et renforcer le rôle de la DGAL au sein des Copils pour confirmer le caractère opérationnel des plateformes.

R5. Recommandation à l'attention des équipes de coordination : maintenir la vigilance des équipes de coordination pour ne pas alourdir inutilement le fonctionnement interne et faciliter la conduite des travaux des plateformes, en restant dans leur périmètre de mission.

R6. Recommandation à l'attention de la DGAL : en veillant à la pertinence des moyens alloués aux plateformes et pour en assurer la continuité, la DGAL devrait étudier la possibilité d'une convention de subvention pluriannuelle permettant de mieux programmer les moyens des différents intervenants.

R7. Recommandation à l'attention des comités de pilotage des plateformes : renforcer la mutualisation et l'interopérabilité entre plateformes, des moyens et des équipes dédiés.

1. PRÉSENTATION DE LA MISSION

1.1. Le cadre de la mission

Le cadre de la mission est fixé par la lettre du 12 avril 2021 du Directeur de Cabinet du Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation reprise en annexe 1. Il s'agit de réaliser l'audit interne portant sur la gouvernance et le fonctionnement des trois plateformes d'épidémiologie et de surveillance concernant la santé animale, la santé végétale et la surveillance de la chaîne alimentaire. Ces plateformes sont définies à l'article L. 201-14 du code rural et de la pêche maritime dans sa dernière version issue de l'ordonnance n° 2021-1370 du 20 octobre 2021 relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles qui précise que « Des plateformes d'épidémiologie, dotées ou non de la personnalité morale, sont constituées en vue d'apporter aux services compétents de l'Etat et à leur demande, aux autres gestionnaires de dispositifs de surveillance un appui méthodologique et opérationnel pour la conception, le déploiement, l'animation, la valorisation et l'évaluation des dispositifs de surveillance sanitaire et biologique du territoire ».

Les risques identifiés dans la cartographie ministérielle des risques auxquels cet audit est rattaché sont intitulés « Réponse inadaptée à un danger sanitaire » et « Défaut d'adoption ou de mise en œuvre de dispositions visant à garantir la sécurité sanitaire des aliments ». Ces risques sont susceptibles de compromettre l'objectif « Garantir la qualité et la sécurité des aliments au service de la santé des citoyens et de la capacité exportatrice de l'agriculture française ».

La maîtrise de ces risques étant considérée comme élevée par la DGAL, la conduite d'un audit d'assurance a été décidée par le Comité Ministériel d'Audit Interne (CMAI) réuni le 21 janvier 2021. Cet audit a été confié à la Mission d'Inspection Générale et d'Audit (MIGA) du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER).

L'objectif principal de l'audit est de s'assurer du bon fonctionnement des organes de gouvernance des trois plateformes et de leurs contributions aux objectifs de surveillance que se fixe la DGAL en matière de santé animale, de santé végétale et de surveillance des dangers sanitaires tout au long de la chaîne alimentaire.

La lettre de mission précise également que la mission d'audit fera un bilan financier de leurs fonctionnements, considérant qu'à l'heure actuelle les modèles économiques des trois plateformes sont sensiblement différents et proposera des pistes d'amélioration pour gagner en efficacité et en efficience.

Il est également demandé à la mission de faire des recommandations en matière de mutualisation entre les plateformes et de développement pratique du concept « Une seule santé / One Health ».

Il convient de préciser que les auditeurs n'ont pas procédé à une évaluation au sens de la typologie des missions du CGAAER mais à un examen du dispositif de contrôle interne mis en place par la DGAL.

Les auditeurs ont établi en novembre 2021 une note de cadrage déterminant le périmètre et les modalités de conduite de leur audit. Elle a été validée le 12 janvier 2022 par le Directeur de Cabinet.

1.2. Le périmètre de l'audit

Les plateformes d'épidémirosurveillance ont pour objectif de contribuer à la prévention des risques sanitaires, en veillant à ce que la surveillance épidémiologique dans les trois domaines soit la plus efficiente possible, de la production primaire au consommateur et à permettre un fonctionnement transversal entre les trois domaines incarnant l'approche « Une seule santé / One Health ».

En phase de prise de connaissance, les auditeurs ont identifié plusieurs questions relatives au périmètre de cet audit qui n'a pas vocation à remettre en cause l'existence de ces plateformes. Il s'est intéressé à la gouvernance et au fonctionnement des trois plateformes dans leur forme actuelle, ainsi qu'à leur coordination. Cette coordination a été notamment examinée au regard de la mise en pratique du concept « Une seule santé/One Health ».

L'existence des plateformes d'épidémirosurveillance est prévue par l'article L. 201-14 II du code rural et de la pêche maritime. Leur composition, leurs obligations, leur financement ne sont pas précisés réglementairement. Le périmètre de leurs missions et leur fonctionnement sont décrits dans des conventions-cadres passées entre les différents partenaires.

Ces conventions sont très imprécises sur le financement de ces plateformes. La mission s'est concentrée à essayer de dégager des pistes d'amélioration au regard des risques observés et à proposer des suggestions pour une meilleure efficacité dans l'utilisation des crédits qui y sont affectés.

1.3. Les acteurs des plateformes d'épidémirosurveillance

Les trois plateformes rassemblent dans un mode d'organisation public-privé à gouvernance partagée, l'ensemble des acteurs impliqués dans la surveillance des dangers sanitaires : Etat et représentants de ses délégataires pour cette mission, organismes d'appui scientifique, instituts techniques agricoles, représentants des agriculteurs et des professionnels des filières de production, de transformation, de distribution et de restauration :

- 3 partenaires publics : la DGAL, l'INRAE et l'ANSES signataires d'une convention cadre. Ils sont présents dans chacune des trois plateformes et en sont les contributeurs financiers les plus importants.

Pour ce qui concerne la DGAL, les principaux intervenants sont :

- la sous-direction de l'Europe, de l'international et de la gestion intégrée du risque avec notamment le bureau de la gestion intégrée du risque qui assure une analyse transversale des risques et la décline en matière de programmation générale et de surveillance, en lien avec les trois plateformes. Ce bureau a été créé lors de la réorganisation de la DGAL au printemps 2021 ;
- la sous-direction du pilotage des ressources et des services pour les aspects financiers et informatiques ;

- les 3 sous-directions du service des actions sanitaires, avec notamment les bureaux de la santé animale, de la santé végétale et de l'appui à la maîtrise des risques alimentaires.
- D'autres partenaires publics ou privés, membres d'une ou de deux plateformes.

L'apport et l'implication de tous ces acteurs seront analysés plus spécifiquement dans une autre partie de ce rapport.

1.4. La méthodologie et la conduite de l'audit

Les auditeurs se réfèrent pour cet audit à la charte de déontologie et au document fixant le « processus commun des missions » du CGAAER. S'agissant d'un audit programmé par le Comité Ministériel d'Audit Interne (CMAI) dans le cadre du programme annuel 2021, les auditeurs ont suivi le cadre méthodologique des missions de la MIGA.

Lors de la phase de prise de connaissance, les auditeurs ont rencontré les acteurs concernés de la DGAL. Des entretiens ont ensuite été programmés avec les coordinateurs des trois plateformes (**P6, P7, P8**).

Les auditeurs ont pu assister à une réunion de chacun des trois comités de pilotage des plateformes (**P9, P10, P11**).

Des entretiens préalables se sont tenus en octobre 2021 avec des représentants des deux principaux organismes partenaires de la DGAL dans les trois plateformes : l'INRAE et l'ANSES (**P12, P13**).

Des Questionnaires de Contrôle Interne (QCI) ont été adressés à tous les organismes membres des trois plateformes (**P17 à P24**).

Des entretiens complémentaires ont également eu lieu avec la DGAL. La mission a tenu compte des contraintes d'agenda de la DGAL dans le cadre de la Présidence Française de l'UE.

Les auditeurs ont assisté le 22 mars 2022 à un séminaire international consacré aux plateformes d'épidémosurveillance dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

Les preuves d'audit sont numérotées et listées en annexe 5, leur renvoi dans le texte est mentionné sous la forme (Px).

Les Fiches de Révélation et d'Analyse de Problème (FRAP) aboutissant aux recommandations formulées dans le rapport ont été transmises à la DGAL par messagerie le 8 avril 2022, elles n'ont pas fait l'objet de remarques.

Après une phase de rédaction puis de supervision par le Président de la MIGA, responsable d'audit interne, le rapport provisoire a été adressé à la DGAL le 20 juin 2022 pour la phase contradictoire.

Les observations en réponse de la DGAL sont parvenues aux auditeurs le 29 juillet 2022. Elles figurent en annexe 7, elles ont été complétées par une rencontre le 22 septembre avec la sous-direction de l'Europe, de l'international et de la gestion intégrée du risque de la DGAL

Le plan d'actions définitif a été transmis le 14 novembre 2022, il est repris en annexe 8. Le rapport définitif a été clôturé le 16 novembre 2022 et transmis au Directeur de Cabinet du Ministre.

2. LES PLATEFORMES UN OUTIL D'APPUI OPERATIONNEL AUX ACTIONS DE SURVEILLANCE CONDUITES PAR LE MINISTÈRE

2.1. Historique et création des plateformes d'épidémiosurveillance

L'objectif des Etats généraux du sanitaire, tenus en 2010 à la suite de la crise de la Fièvre Catarrhale Ovine (FCO) et à la veille de la préparation de la loi européenne de santé animale, était de clarifier les responsabilités et les compétences de l'Etat et des différents acteurs publics et privés impliqués dans la surveillance, la prévention et la lutte contre les principales maladies animales.

La première des 40 actions prévues par ces Etats généraux du sanitaire prévoyait la création d'une Plateforme d'Epidémiosurveillance en Santé Animale (PF ESA) de nature à permettre la détection le plus tôt possible les risques susceptibles d'affecter une filière, en partenariat entre l'Etat, l'ANSES et les organisations professionnelles.

La plateforme nationale d'épidémiosurveillance en santé animale a été mise en place, par voie conventionnelle, le 18 octobre 2011 pour une durée de 3 ans. Elle a ensuite été prolongée pour une nouvelle durée de 4 ans. Cette convention a été renouvelée en juillet 2018 pour une durée de 10 ans.

Prenant en compte les conclusions des États généraux de l'alimentation de 2017 précisant qu'il est nécessaire de converger vers une vision collective et partagée de l'organisation des travaux menés en santé animale, santé végétale et sécurité sanitaire des aliments pour une meilleure maîtrise de la surveillance des risques sanitaires, deux autres plateformes d'épidémiosurveillance ont été créées en 2018, également par voie conventionnelle : l'une en santé végétale (PF ESV) pour une durée de 10 ans et l'autre pour la surveillance de la chaîne alimentaire (PF SCA) pour une durée de 3 ans (une nouvelle convention a été signée en 2021 pour une durée de 7 ans).

2.2. Des conventions en dehors de tout autre cadre réglementaire

Comme il est précisé à l'article L. 201-14 du code rural et de la pêche maritime dans sa dernière version issue de l'ordonnance n° 2021-1370 du 20 octobre 2021 relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles, « *Des plateformes d'épidémiosurveillance, dotées ou non de la personnalité morale, sont constituées en vue d'apporter aux services compétents de l'État et à leur demande, aux autres gestionnaires de dispositifs de surveillance un appui méthodologique et opérationnel pour la conception, le déploiement, l'animation, la valorisation et l'évaluation des dispositifs de surveillance sanitaire et biologique du territoire. Les conditions dans lesquelles les détenteurs de données d'épidémiosurveillance sont tenus de les transmettre à une plate-forme et celles dans lesquelles ces données sont collectées, traitées, transmises, rendues accessibles, diffusées et valorisées sont définies par décret en Conseil d'État* ».

L'existence des plateformes n'est prévue que par ce seul article législatif.

Leur composition, leurs obligations et leur financement ne sont pas davantage précisés réglementairement. Le périmètre de leurs missions et leur fonctionnement général sont décrits dans

des conventions passées entre les différents partenaires. Ainsi, chacune des trois plateformes fait l'objet d'une convention cadre relative à leur création et à leur fonctionnement (P1, P2, P3).

D'autres conventions plus spécifiques encadrent ces 3 plateformes :

- une convention signée en 2018 entre la DGAL, l'ANSES et l'INRAE portant sur l'objectif collectif d'amélioration de la surveillance sanitaire et biologique du territoire. Cette convention définit les rôles et engagements respectifs de chacun dans les travaux des plateformes d'épidémirosurveillance, avec l'objectif de veiller et contribuer à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la surveillance dans les 3 domaines (P4) ;
- une convention signée en 2020 entre la DGAL, l'ANSES et l'INRAE relative à la mise à disposition de données dans le cadre des trois plateformes (P25) ;
- des conventions entre la DGAL et certains membres des plateformes ayant trait à des financements ou à des partages de données pour conduire des actions particulières.

2.3. Le pilotage par la DGAL

La capacité de détection, de contrôle et de surveillance qui est au cœur des missions de la DGAL était jusqu'alors morcelée au sein de différents services « en tuyaux d'orgue ». Dans le cadre de son plan stratégique 2021-2023, la DGAL a décidé de mettre en place un fonctionnement plus transversal, depuis la production primaire jusqu'au consommateur, intégrant pleinement l'approche « Une seule santé – One Health ».

Ainsi, par une décision du 1^{er} juin 2021 portant organisation de la Direction Générale de l'Alimentation du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, il a été créé une Sous-direction de l'Europe, de l'International et de la Gestion Intégrée du Risque (SDEIGIR) avec notamment le Bureau de la Gestion Intégrée du Risque (BGIR) qui assure une analyse transversale des risques sanitaires et la décline en matière de programmation générale de surveillance, en lien avec les trois plateformes d'épidémirosurveillance. Ce bureau coordonne également la mise en œuvre des plans de contrôle et plans de surveillance, ainsi que la tutelle de l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'Alimentation, de l'Environnement et du Travail (ANSES).

Cette nouvelle organisation ne peut qu'être favorable à la mise en œuvre, dans une approche unifiée, de la surveillance sanitaire (P5).

3. LES PLATEFORMES : UN OUTIL COLLABORATIF RASSEMBLANT LES ACTEURS IMPLIQUES DANS L'EPIDEMIOSURVEILLANCE

3.1. La diversité des acteurs

- 3 partenaires publics principaux présents dans chacune des 3 plateformes :
 - La DGAL avec la SDEIGIR évoquée précédemment, mais aussi la Sous-direction du Pilotage des Ressources et des Services (SDPRS) pour les aspects financiers et informatiques et les 3 sous-directions du service des actions sanitaires (bureaux de la santé animale, de la santé végétale et de l'appui à la maîtrise des risques alimentaires)
 - L'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'Alimentation, de l'Environnement et du Travail (ANSES)
 - L'Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement (INRAE)

Ces 3 partenaires sont les principaux contributeurs en terme de moyens humains mis à disposition des 3 plateformes. Cet aspect sera détaillé au chapitre 6.

Ils ont été signataires d'une convention tripartite le 2 mars 2018 ayant pour objet de définir les rôles et engagements respectifs des trois partenaires dans les travaux des plateformes et notamment dans l'amélioration de la surveillance sanitaire et biologique du territoire.

- D'autres partenaires publics ou privés. Ils sont membres d'1 ou de 2 plateformes.
 - Plateforme ESA :
 - le Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) ;
 - l'Association Française des Directeurs et Cadres des Laboratoires Vétérinaires Publics d'Analyses (ADILVA) ;
 - la Coopération Agricole (Coop de France à l'origine) ;
 - la Fédération Nationale des Groupements de Défense Sanitaire (GDS France) ;
 - la Fédération Nationale des Chasseurs (FNC) ;
 - l'Office Français de la Biodiversité (OFB), qui a succédé à l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS) ;
 - la Société Nationale des Groupements Techniques Vétérinaires (SNGTV) ;
 - Santé Publique France, membre depuis décembre 2021.

- Plateforme ESV :
 - l'Association des Centres Techniques Agricoles (ACTA) ;
 - l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA, depuis le 20/04/2022 Chambres d'Agriculture France) ;
 - la Fédération Nationale des Fédérations Régionales de Défense contre les Organismes Nuisibles (FREDON France) ;
 - le Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD), membre depuis 2020.
- Plateforme SCA :
 - la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) ;
 - la Direction Générale de la Santé (DGS) ;
 - l'Association des Centres Techniques Agricoles (ACTA) ;
 - l'Association de Coordination Technique pour l'Industrie Agro-alimentaire (ACTIA) ;
 - l'Association Française des Directeurs et Cadres des Laboratoires Vétérinaires Publics d'Analyses (ADILVA) ;
 - l'Association Nationale des Industries Alimentaires (ANIA) ;
 - la Confédération Générale de l'Alimentation en Détail (CGAD) ;
 - La Fédération du Commerce et de la Distribution (FCD) ;
 - La Coopération Agricole (Coop de France à l'origine) ;
 - Oqualim, association compétente en matière d'alimentation animale ;
 - Santé Publique France.



Figure 1 : Représentation des membres des plateformes d'épidémosurveillance

3.2. Une gouvernance permettant l'expression des acteurs

Ces acteurs impliqués dans la surveillance des dangers sanitaires peuvent être regroupés en 2 grandes catégories :

- les acteurs publics : Etat, instituts de recherche, organismes d'appui scientifique, laboratoires d'analyses ;
- les acteurs privés : instituts techniques agricoles, représentants des agriculteurs, des vétérinaires, des chasseurs et des professionnels des filières de production, de transformation, de distribution et de restauration.

Tous les membres titulaires d'une plateforme sont signataires d'une convention cadre qui régit leurs relations. Ils participent tous au comité de pilotage des plateformes avec les mêmes prérogatives.

Ces plateformes rassemblent donc, dans un mode d'organisation public-privé à gouvernance partagée, l'ensemble des acteurs impliqués dans la surveillance des dangers sanitaires. Le partenariat public-privé permet d'identifier les actions les plus adaptées pour améliorer l'efficience des dispositifs de surveillance.

Ce type de gouvernance permet l'expression de chacun des acteurs, parfois plus difficile dans des organisations pilotées plus directement par l'Etat.

3.3. L'implication des différents acteurs

Même si chaque membre d'une plateforme peut s'exprimer au sein du comité de pilotage (1 membre = 1 représentant) et apporter son concours, une place prépondérante est occupée par les acteurs publics.

L'essentiel des moyens humains mis en œuvre dans les travaux des plateformes est le fait de la DGAL, de l'ANSES et de l'INRAE (ce volet sera développé dans les chapitres suivants).

Les organismes de recherche (INRAE notamment) sont très demandeurs de données d'épidémirosurveillance produites par de nombreux acteurs afin de conduire leurs travaux de recherche. En retour, la recherche apporte de la méthodologie pour mettre en place et faire fonctionner des réseaux de surveillance.

Les acteurs privés, de leur côté, sont en attente de retombées opérationnelles applicables directement par les acteurs de terrain.

Du fait d'attentes sensiblement différentes et de moyens mobilisés plus limités, certains partenaires privés peuvent parfois ressentir une prédominance des organismes de recherche avec pour conséquence un défaut d'investissement sur des sujets qui peuvent leur apparaître comme éloignés de leurs attentes (**P15, P19, P20, P21**).

Point de vigilance : les auditeurs suggèrent à la DGAL qui préside les comités de pilotage des plateformes, de veiller à ce qu'il n'y ait pas de prédominance, même simplement perçue, d'un ou plusieurs partenaires afin de garder le caractère consensuel et collaboratif des plateformes.

Les membres des plateformes mettent en partage les données de surveillance qu'ils détiennent et qui sont nécessaires à l'analyse ou au suivi des dispositifs faisant partie du programme de travail des plateformes.

Les conventions portant définition et organisation de chacune des plateformes précisent les conditions générales d'utilisation des données et les règles de confidentialité s'y associant. Des conventions particulières sur ce thème encadrent certains dispositifs de surveillance. Un audit sécurité des systèmes d'information est en cours de réalisation par un prestataire extérieur pour évaluer leur niveau de sécurisation. Un groupe de travail interplateforme sur les données a été également créé.

Cependant, pour des raisons diverses (juridique, assurance, image, utilisation), certains professionnels manifestent des réticences à partager leurs données. Ceci est particulièrement valable pour les professionnels de l'agroalimentaire au sein de la plateforme SCA. Par conséquent,

il y a un risque d'insuffisance d'exploitation de certaines données générales générées par les différents systèmes de surveillance et donc, une solidité moindre dans les résultats des travaux des plateformes (**P19, P21**).

Ceci amène les auditeurs à formuler la recommandation suivante :

R1. Recommandation à l'attention de la DGAL : faciliter la mise à disposition des données de surveillance par leurs détenteurs en renforçant le cadre juridique existant de nature à protéger, dans tous les domaines, les propriétaires de ces données.

Cas particulier de la plateforme d'épidémiosurveillance en santé végétale :

Les activités de la plateforme ESV en matière d'épidémiosurveillance sont actuellement dirigées en priorité vers la surveillance officielle.

Par ailleurs, des réflexions sont en cours, dans le cadre du projet BSV2.0 pour réorienter le réseau d'épidémiosurveillance financé par le plan Ecophyto et piloté en région par les chambres d'agriculture en lien avec les DRAAF. Ces travaux ont été engagés à la suite des recommandations du rapport CGEDD n° 012577-01, CGAAER n° 18129 de décembre 2019. Dans ce contexte, le dispositif de surveillance biologique du territoire et son mode de financement sont appelés à évoluer en lien avec les réseaux existants. La plateforme ESV a donc été sollicitée par le CNOPSAV pour apporter son appui à ce projet et un groupe de travail temporaire « Données et protocoles d'épidémiosurveillance » devrait être constitué en 2022 (**P.10, P 24**).

Constatant que les moyens financiers sont dispersés entre les différents acteurs professionnels, d'où une perte d'efficience dans la surveillance des dangers sanitaires sur l'ensemble des territoires, les auditeurs formulent la recommandation suivante :

R2. Recommandation à l'attention de la DGAL et du comité de pilotage de la plateforme ESV : poursuivre les travaux en cours pour permettre à la plateforme ESV d'être le lieu d'échanges incluant et mobilisant tous les acteurs de l'épidémiosurveillance dans le domaine végétal et permettant une meilleure articulation entre la surveillance officielle des organismes réglementés ou émergents et le réseau d'épidémiosurveillance.

Suggestion - Un élargissement de la plateforme ESV à des acteurs de la surveillance en matière de santé végétale est à examiner pour y associer les laboratoires d'analyses, l'ADILVA en particulier qui est déjà membre des plateformes ESA et SCA, et La Coopération Agricole largement impliquée dans le réseau d'épidémiosurveillance (**P20, P24**).

4. LE FONCTIONNEMENT AUTOUR DU CONSENSUS, DE LA COLLABORATION ET DE L'INTERDISCIPLINARITE

4.1. Description du mode de fonctionnement des plateformes

Les 3 plateformes sont organisées de manière identique (**P6, P7, P8**). Cette organisation est décrite dans chacune des conventions portant définition et organisation des plateformes.

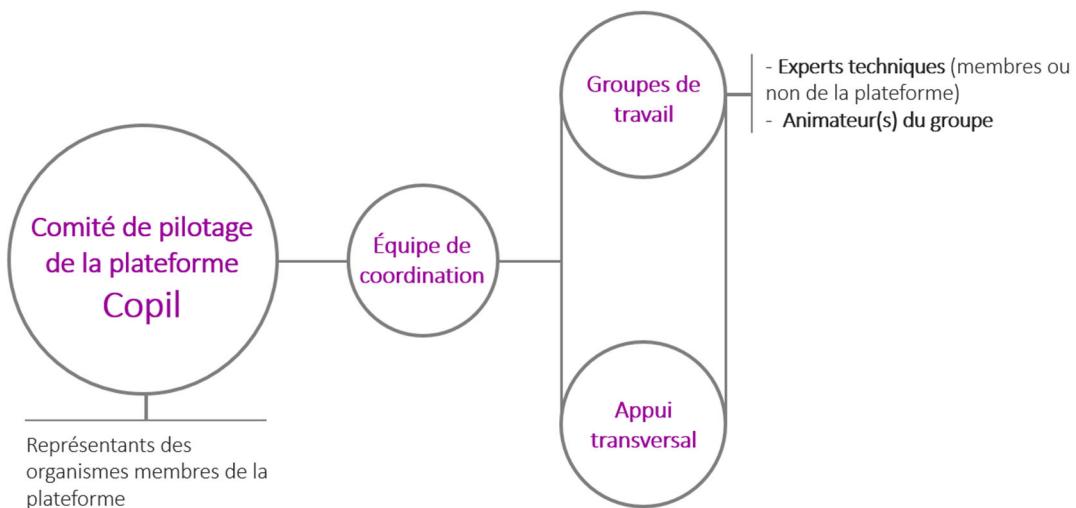


Figure 2 : Schéma organisationnel des plateformes d'épidémiologie et de surveillance

Le Comité de pilotage (Copil) : entité de gouvernance de la plateforme, il est composé d'un représentant de chacun des organismes du secteur public ou privé membres signataires de la convention cadre.

Il est présidé par la DGAL, sous-direction de la santé et du bien-être animal pour la PF ESA, sous-direction de la santé et de la protection des végétaux pour la PF ESV et sous-direction de l'Europe, de l'international et de la gestion intégrée du risque pour la PF SCA. Il est à noter que la PF SCA a été co-présidée par la Direction Générale de la Santé (DGS) depuis sa création jusqu'en 2021 où cette dernière a souhaité se retirer de cette co-présidence (la DGS reste membre du Copil pour proposer des orientations de travail et confirme son implication dans les groupes de travail dans lesquels la valence santé humaine est jugée pertinente).

Le Copil a pour mission de valider les thématiques de travail ainsi que les modalités de fonctionnement de la plateforme. Il valide également les productions de la plateforme et leurs modalités de diffusion.

Il se réunit au moins 3 fois par an (en pratique de 4 à 5). Chaque réunion fait l'objet de l'envoi préalable d'un ordre du jour accompagné des documents préparatoires nécessaires aux débats et d'un compte rendu.

L'Equipe de Coordination (EC) : elle est composée d'un coordinateur et de 2 coordinateurs adjoints, sans lien hiérarchique entre eux. Ses membres sont des agents de la DGAL, de l'ANSES et de l'INRAE :

- PF ESA : ANSES coordinateur, DGAL et INRAE adjoints ;
- PF ESV : DGAL coordinateur, ANSES et INRAE adjoints ;
- PF SCA : ANSES coordinateur DGAL et INRAE adjoints.

Cette équipe assure notamment l'interface entre le comité de pilotage et les groupes de travail. Elle facilite l'organisation de ces derniers, veille à la cohérence des travaux et contribue au lien avec les 2 autres plateformes.

Le coordinateur assiste aux réunions du Copil. Il est à noter qu'un membre de l'équipe de coordination des deux autres plateformes assiste également à ces réunions. Ceci participe à la bonne circulation de l'information entre les 3 plateformes.

L'équipe de coordination rend compte autant que de besoin de ses activités au Copil.

Des rencontres bilatérales entre l'équipe de coordination et chacun des membres de la plateforme sont organisées annuellement pour passer en revue tout ce qui a trait au fonctionnement. Ces échanges sont appréciés des membres et sont à la source d'améliorations dans le fonctionnement.

L'Equipe Opérationnelle (EO) : elle est constituée en majorité de personnels de l'INRAE, de l'ANSES et du CIRAD. Elle apporte un appui transversal aux groupes de travail. Ses membres sont également en charge de l'animation de certains groupes de travail. L'appui apporté peut être commun à plusieurs plateformes (informatique, communication).

Les groupes de travail (GT) : ils sont constitués de personnes disposant d'une expertise technique, scientifique, opérationnelle, réglementaire impliquées dans la conception, la mise en œuvre ou le suivi du dispositif de surveillance en lien avec la thématique du groupe de travail. Les participants sont issus des membres de la plateforme ou de toute autre organisation souhaitant apporter son expertise à ce groupe. Les groupes de travail constituent le cœur de l'activité des plateformes, les groupes de suivi ont une vocation pérenne.

Le pilote de chaque groupe est désigné dans le programme d'activité de la plateforme. Il élabore la liste des participants, qui est validée par le Copil, en veillant à l'adéquation des profils proposés avec les objectifs retenus dans le programme de travail.

La mission a relevé que, lorsqu'un groupe de travail est animé par une seule personne, son départ ou son absence prolongée peut entraîner une suspension ou un arrêt des travaux de ce groupe. Ceci est source de fragilité du groupe jusqu'à la désignation d'un nouvel animateur (**P28**).

En conséquence, les auditeurs formulent la recommandation suivante :

R3. Recommandation à l'attention des équipes de coordination des plateformes : prévoir dès la création d'un groupe de travail une animation reposant systématiquement sur un binôme et généraliser la co-animation déjà largement pratiquée.

Comme il a été indiqué précédemment, la participation des professionnels peut être considérée comme insuffisante au regard de leur engagement dans la mise en œuvre des dispositifs de surveillance, les auditeurs assortissent la précédente recommandation d'une suggestion : autant que possible, associer un représentant des professionnels à un agent public dans l'animation de chacun des groupes de travail

Les équipes-projets (ou groupes projet) : dès leur conception, elles sont créées pour une durée limitée à la réalisation d'un projet pré-identifié. Elles peuvent réaliser un travail préliminaire d'un futur groupe de travail ou appuyer un groupe de travail dans la réalisation d'un livrable spécifique.

Les modalités de fonctionnement du comité de pilotage, de l'équipe de coordination, de l'équipe opérationnelle et des groupes de travail sont précisées, en tant que de besoin, dans des modes opératoires élaborés et mis à jour par l'équipe de coordination et validés par le comité de pilotage.

Les auditeurs ont pu constater au travers de leurs différents entretiens, des QCI ou des entretiens bilatéraux réalisés par les coordinateurs (**P30, P31**) une unanimité des membres pour reconnaître le bon fonctionnement des 3 plateformes qui repose sur trois valeurs :

- le consensus, principe fondateur des plateformes qui s'applique à tous les niveaux d'organisation de ces dernières ;
- la collaboration, présente au sein de tous les groupes de travail, mais aussi entre les plateformes (voir infra) ;
- l'interdisciplinarité, associant les différents domaines d'expertise (évaluation des risques, gestion des risques, recherche, référence, surveillance).

Cependant, des pistes d'amélioration peuvent être dégagées :

- pour éviter un fonctionnement trop lourd : cet aspect sera traité dans la partie 5 ;
- faire converger les modes de fonctionnement des 3 plateformes pour une meilleure lisibilité et pour une recherche de potentielles mutualisations, aspect qui sera examiné dans la dernière partie du rapport.

4.2. Programmes de travail et priorisation, bilans

Les trois plateformes élaborent leur propre programme annuel de travail (ou programme d'activité). Le programme est préparé par l'équipe de coordination, discuté et approuvé par le Copil. Ces programmes définissent les thématiques traitées, ainsi que la nature des actions à mener.

Pour chacune des plateformes, un rapport annuel d'activités est préparé par l'équipe de coordination, puis discuté et validé par le Copil. Un tel bilan permet d'objectiver le travail accompli collectivement par les membres, d'établir le programme de travail de l'année suivante et d'identifier les axes d'amélioration (**P27, P28, P29**).

La création, la suppression, la composition, les objectifs et les actions des groupes de travail sont validés par le Copil. Quand une nouvelle action a été décidée, un groupe de travail peut être constitué. Ainsi, les auditeurs ont pu constater une multiplication des groupes de travail et une permanence de certains groupes sans toujours une révision régulière de leurs objectifs. Cette multiplication des groupes de travail ne permet pas toujours de mobiliser les experts soumis à autant de sollicitations (**P24**).

Les causes de cette multiplication des groupes de travail peuvent être multiples :

- spécificité de l'expertise scientifique ou technique conduisant à la multiplication de groupes très spécialisés (cas notamment du secteur apicole) ;
- évaluation insuffisante des travaux menés dans les groupes, même si une revue systématique des groupes commence à se mettre en place ;
- information incomplète du Copil sur les travaux des groupes ;
- absence éventuelle de décision du Copil : un groupe « priorisation » a été créé au sein de la PF ESA, il doit reprendre ses travaux pour les présenter au Copil (**P14**).

Les moyens humains à disposition des plateformes sont contraints. Ils peuvent ainsi être mobilisés sur des groupes de travail dont les résultats n'apparaissent pas toujours significatifs au détriment de sujets prioritaires du point de vue de leur importance sanitaire ou économique. Le MASA, par l'intermédiaire de la DGAL, est le responsable de la politique sanitaire et son principal financeur.

C'est pourquoi les auditeurs formulent la recommandation suivante :

R4. Recommandation à l'attention de la DGAL : pour la conduite des travaux des plateformes, affirmer les attentes du MASA en matière de surveillance et les prioriser et renforcer le rôle de la DGAL au sein des Copils pour confirmer le caractère opérationnel des plateformes.

5. DES PRODUCTIONS A CARACTERE OPERATIONNEL OU METHODOLOGIQUE

5.1. Un appui à la surveillance

En application de l'article L. 201-14, les plateformes d'épidémirosurveillance apportent aux gestionnaires de dispositifs de surveillance, en premier lieu aux services de l'Etat, un appui méthodologique et opérationnel.

Les plateformes ne sont donc pas des opérateurs de recherche, ce sont des instances techniques qui ne sont pas non plus le lieu où peuvent s'exercer des rapports de force professionnels pouvant exister dans d'autres instances. Elles constituent un lieu de rencontre, de dialogue entre le monde de la recherche et celui de l'épidémirosurveillance qui se nourrissent l'un l'autre avec, d'un côté, l'apport d'une expertise pour améliorer la surveillance et de l'autre l'approfondissement des recherches par de nouvelles questions inspirées des activités des plateformes. Les plateformes contribuent à estomper la frontière entre la recherche et le terrain, ainsi « quand certains sont passés

de l'observation de terrain à sa compréhension, d'autres sont passés de la théorie à la confrontation avec le terrain » pour un bénéfice partagé en termes d'efficacité, de pertinence et de cohérence des actions de surveillance. Ainsi, les données collectées par les plateformes et les travaux qui y sont menés peuvent aussi contribuer à alimenter ou faire émerger de nouveaux fronts de recherche ou utile pour l'évaluation de risques.

Les plateformes n'interviennent pas non plus dans le périmètre de l'évaluation des risques ni dans celui de la gestion de ces risques. Les frontières entre ces différentes activités ne sont pas toujours marquées et les Copils sont très attentifs à garder les plateformes dans le champ de leur compétence ainsi que les auditeurs ont pu le constater en assistant au Copil de la plateforme ESV du 1^{er} octobre 2021 quand a été abordé la nature de l'appui à la réorientation du réseau d'épidémirosurveillance (**P32**).

Les plateformes permettent de mettre en relation dans les groupes de travail les acteurs qui travaillent sur des sujets communs. Un équilibre est toujours à trouver entre les attentes des professionnels qui jugent parfois les échanges parfois trop techniques ou trop scientifiques ou éloignés de leur quotidien et la nécessité de la rigueur nécessaire au traitement des données d'épidémirosurveillance.

Les acteurs professionnels insistent en effet sur leurs attentes de retombées opérationnelles pour la conduite des actions de surveillance qu'ils conduisent dans la gestion des dispositifs de surveillance (**P14, P15, P19, P21**). Le caractère opérationnel des travaux conduit par les plateformes est illustré par la mission-terrain conduite par la plateforme ESV en Occitanie au second semestre 2021 sur *Xylella fastidiosa*. Cette mission a démontré la pertinence de l'approche « plateforme » qui associe et fait collaborer toutes les compétences requises en appui à la surveillance d'un danger sanitaire.

La nécessité d'affirmer le caractère opérationnel des plateformes est d'autant plus nécessaire que chacun des membres contribuant avec ses ressources propres, le modèle n'est tenable que si le programme de travail des plateformes répond effectivement aux attentes de chacun de ceux-ci.

R5. Recommandation à l'attention des équipes de coordination : maintenir la vigilance des équipes de coordination pour ne pas alourdir inutilement le fonctionnement interne et faciliter la conduite des travaux des plateformes, en restant dans leur périmètre de mission.

5.2. La donnée au cœur de l'épidémirosurveillance

Les plateformes ne produisent pas directement de données, celles-ci proviennent des différents partenaires, gestionnaires des dispositifs de surveillance. Les données qui sont mises à disposition des plateformes à des fins d'analyse sont majoritairement des données de surveillance réglementaires visées par une convention tripartite (ANSES, INRAE, DGAL) signée en mars 2020. Cette convention fixe les modalités de fourniture de données de surveillance ou de contrôle, les finalités poursuivies par cette fourniture et les conditions générales d'exercice du droit d'usage de ces données dans le cadre des plateformes d'épidémirosurveillance (**P16**).

L'obtention des données agrégées représente un enjeu fort pour les plateformes qui passe par la structuration des réseaux de surveillance permise par les travaux des plateformes. Les plateformes, identifiées comme des outils collaboratifs et non pas comme des dispositifs exclusivement pilotés par l'Etat, permettent le partage des données produites par les différents membres. Cela est particulièrement vrai pour le monde de l'élevage. Des réticences à partager les données d'autocontrôles ou les souches microbiologiques existent encore de la part des industriels de l'agroalimentaire (cf. recommandation 1) qui sont attachés au caractère volontaire et confidentiel de la transmission des données de surveillance et avec lesquels la confiance mutuelle doit être entretenue dans la gouvernance et le fonctionnement des plateformes. Ces réticences peuvent persister en dépit des conventions encadrant ces transmissions.

6. LES MOYENS MIS A DISPOSITION DES PLATEFORMES

6.1. Etat des lieux

Les plateformes ne disposant pas de personnalité juridique, les moyens dont elles disposent sont engagés par les membres sur leurs fonds propres ou par l'intermédiaire de conventions particulières passées entre le Ministère de l'agriculture et de l'Alimentation et différents partenaires permettant leur participation aux activités des plateformes.

Par ailleurs, comme acteurs publics, l'INRAE et l'ANSES participent largement aux travaux des plateformes dans le cadre de la subvention pour charge de service public versée par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation à ces deux organismes.

Par ailleurs des différences sont relevées entre les plateformes et font coexister 2 modèles économiques. Le fonctionnement de la plateforme ESA est assuré en partie par des aides financières versées par la DGAL à des membres publics ou privés au titre de leur participation aux travaux des différentes plateformes. Ces aides sont fixées selon les termes de conventions annuelles. Pour ce qui concerne les plateformes ESV et SCA, de création récente, seuls l'INRAE et l'ANSES reçoivent des financements au titre de leur implication dans les équipes opérationnelles ou de coordination. Des conventions ponctuelles avec les acteurs privés peuvent être mis en place pour le financement d'actions spécifiques, à l'exemple des conventions passées avec le CNIEL (co-pilotage du groupe de travail « Surveillance de STEC en filière de fabrication de fromages au lait cru » qui a terminé ses travaux en novembre 2021 avec la publication d'un document d'aide méthodologique « Surveiller STEC HP en filière de fabrication de fromages au lait cru »), ou celles passées avec l'IFIP, l'IDELE et la FIA pour la remontée des données des auto-contrôles réglementaires *Salmonella* sur les carcasses.

Les moyens alloués aux plateformes par la DGAL sur les crédits du BOP 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » sont rassemblés dans le tableau suivant. Ce tableau ne tient pas compte des moyens consacrés par les membres sur leurs fonds propres :

Opérateurs	Plateforme	Allocation 2019	Allocation 2020	Allocation 2021	Commentaires
CIRAD	ESA, ESV	178 216	160 110	177 400	Convention globale annuelle DGAL/CIRAD
ANSES	ESA, ESV, SCA	528 000	528 000	528 000	5 ETP plateformes (2 ESA, 2 SCA, 1 ESV)
INRAE	ESA, ESV, SCA	1 412 208	1 498 818	1 915 120	En 2021 16 ETP pérennes (8 IR, 7IE et 1 AI)
	ESA	-	119 000	-	Convention DGAL/ INRAE pour recrutement IR, CDD de 2 ans (OMAA mortalité des abeilles)
	SCA	-	-	140 000	Convention DGAL/ INRAE pour recrutement IR, CDD de 2 ans (suite travaux AgroParisTech)
Autres membres	ESA, ESV, SCA	609 000	488 500	262 048	
		2 727 424	2 794 428	3 022 568	Augmentation en 2021 suite aux recrutements INRAE en partie retardés les années précédentes

Moyens alloués par le MASA aux membres toutes plateformes d'épidémirosurveillance confondues (en euros)

La mission relève la nécessité de doter la plateforme SCA de moyens nécessaires pour développer un système d'information sécurisé pour cette plateforme et en assurer le suivi. Cette plateforme sous dotée en comparaison des deux autres a également besoin de ressources supplémentaires pour renforcer ses travaux dans le domaine de la surveillance de la chaîne alimentaire, dans la surveillance des dangers chimiques en particulier. Enfin, le poste de coordinateur principal de la plateforme SCA assuré par la DGAL est vacant depuis plusieurs mois et a besoin d'être rapidement pourvu (réponse de la DGAL : coordination principale assurée par l'ANSES pour une durée de 3 ans sur décision du Copil SCA du 24 juin 2022).

Par ailleurs, les exercices budgétaires qui s'inscrivent dans des schémas annuels, contrarient le fonctionnement des plateformes qui a besoin de visibilité dans l'affectation de moyens humains nécessaires à la conduite de ses actions dont certaines peuvent être retardées, suspendues ou compromises en leur absence.

6.2. Engagement des différents partenaires

L'engagement des partenaires publics (DGAL, ANSES, INRAE) a été présenté précédemment et repose largement sur la mobilisation de leurs personnels dans les équipes de coordination ou opérationnelle.

La contribution des acteurs professionnels au fonctionnement des plateformes est très variable et à la hauteur des moyens que ces acteurs peuvent consacrer aux travaux des plateformes compte tenu les bénéfices qu'ils peuvent tirer de ces mêmes travaux.

En l'absence de personnalité juridique, le financement des plateformes est assuré, pour une grande part, par les crédits ministériels et par la contribution, sur fonds propres, des acteurs qui y trouvent un bénéfice.

L'exemple du groupe de suivi OMAR (Observatoire de la Mortalité des Animaux de Rente) de la plateforme ESA est démonstratif de ce point de vue.

En matière d'épidémirosurveillance animale, des dispositifs de surveillance syndromiques, basés sur la collecte et l'analyse en continu de données peu spécifiques, sont venus compléter les dispositifs de surveillance « traditionnels » (ciblant une maladie ou un pathogène identifié). Le projet OMAR a été initié en 2008 dans le cadre de la mise en place de cette surveillance syndromique. Pour le suivi de la mortalité des bovins, les travaux de recherche ont montré le potentiel en surveillance de deux sources de données :

- la base de données nationale d'identification bovine (BDNI) qui centralise toutes les notifications de mouvements dans les élevages et en particulier les sorties pour cause de mortalité ;
- les données relatives aux demandes d'enlèvements reçus par les centres d'équarrissage et celles concernant ces enlèvements.

A l'issue de ces travaux, un groupe de suivi OMAR de la plateforme ESA a été constitué en 2013, il a accompagné la démarche des gestionnaires de ce dispositif et validé les prototypes de cet outil de surveillance syndromique. Le projet est ensuite entré dans une phase de tests dans différents départements dans lesquels cet outil a fait preuve de son intérêt pour les acteurs du sanitaire. En effet, en plus des informations sur l'état de santé du cheptel bovin, des outils à destination des éleveurs, des vétérinaires et de l'administration permettant de mener des actions individuelles et collectives en matière de surveillance, de prévention et de contrôle. Des moyens ont été mis à disposition pour poursuivre le projet et accompagner son développement aussi bien à l'ANSES qu'à GDS France pour assurer la co-animation de ce groupe de suivi, la DGAL mettant à disposition des moyens financiers pour un premier recrutement d'un « data analyst » dont le contrat a pris fin novembre 2021 mettant en cause la pérennité de ce dispositif faute de moyens des acteurs engagés. La DGAL a dégagé des moyens budgétaires en fin d'année 2021 pour permettre le recrutement d'un nouveau « data analyst » sur un contrat de 36 mois permettant de conforter l'existant et de relancer un dispositif à l'arrêt depuis le départ de la co-animatrice du groupe et de la data analyst.

Cet exemple est démonstratif quant aux moyens engagés par les acteurs privés pour le financement des dispositifs de surveillance qui sont majoritairement assurés par des fonds publics. De manière plus générale, se pose la question du financement des réseaux de surveillance en partie assuré par les professionnels et reposant, en santé animale, largement sur des cotisations volontaires des éleveurs. Un élargissement à d'autres acteurs de la filière est attendu des producteurs dans la mesure où les retombées de la qualité sanitaire bénéficient à tous les maillons de la filière, notamment au niveau des échanges ou des exportations.

R6. Recommandation à l'attention de la DGAL : en veillant à la pertinence des moyens alloués aux plateformes et pour en assurer la continuité, la DGAL devrait étudier la possibilité d'une convention de subvention pluriannuelle permettant de mieux programmer les moyens des différents intervenants.

7. COORDONNER LES ACTIONS DES 3 PLATEFORMES

7.1. Instances de gouvernance partagée

Pour permettre une information mutuelle des équipes de coordination des trois plateformes, un membre de l'équipe de coordination des deux autres plateformes est invité aux réunions du comité de chacune d'entre elles.

Par ailleurs, il est apparu dès la fin 2018 la nécessité de mettre en place une cellule de coordination inter-plateformes (CCIP) dont l'objectif est de favoriser les synergies et la continuité des travaux entre les plateformes d'épidémirosurveillance en matière de méthodologie, de communication ou de thématiques sanitaires. Cette cellule réunit les équipes de coordination des trois plateformes d'épidémirosurveillance et est animée par un représentant de la DGAL. Elle met en œuvre de manière coordonnée les thématiques transversales validées conjointement par les comités de pilotage des trois plateformes. Elle fait également des propositions de travaux transversaux aux comités de pilotage de chacune des trois plateformes qui décident de leur réalisation et de leur priorité. La composition et le rôle de la CCIP sont inscrits dans les conventions cadres de chacune des plateformes.

Différents groupes de travail transversaux ont été mis en place :

Groupe de suivi sur l'évaluation de dispositifs de surveillance (Co-pilotage ANSES/ENVA avec partenaires ANSES, CIRAD, DGAL, ENVA, FREDON France, INRAE).

Dans le cadre de l'appui méthodologique que les plateformes apportent aux responsables des dispositifs de surveillance, des évaluations ont été réalisées selon la méthode OASIS (Outil d'Analyse de Systèmes d'Information en Santé) qui permet de réaliser une analyse approfondie du fonctionnement et de la qualité d'un dispositif de surveillance épidémiologique et faciliter l'identification et la formulation de recommandations pour l'amélioration. Développée à l'origine dans le domaine de la santé animale, cette méthode a pu être déclinée aux domaines de la sécurité sanitaire des aliments et de la santé végétale. La constitution d'un groupe pérenne, interplateformes, dédié à l'évaluation des dispositifs de surveillance permettra :

- de diffuser la méthode d'évaluation OASIS auprès des membres du groupe et de réaliser des évaluations de dispositifs de surveillance en associant des personnes expérimentées et « juniors » ;
- faire évoluer la méthode d'évaluation OASIS en intégrant des outils d'évaluation quantitative, économique ou sociologique ;
- mettre en œuvre et déployer l'outil d'évaluation des collaborations entre dispositifs de surveillance.

Groupe de suivi inter-plateformes sur la qualité des données (Co-animation par les trois équipes opérationnelles des plateformes associant ACTA, ANIA, ANSES, DGAL, DGCCRF, INRAE, Oqualim3).

La qualité des données de surveillance collectées est un facteur clef de la performance d'un dispositif de surveillance et constitue un thème de travail commun aux trois plateformes. Le besoin de travailler conjointement cette question a été rapidement identifiée par les trois comités de pilotages des plateformes. Ce groupe de suivi, à caractère pérenne, s'est constitué en 2019 avec l'objectif de préparer un guide méthodologique sur la qualité des données de surveillance.

Ce groupe de travail a pour objectif d'aboutir à un vocabulaire commun sur la qualité des données de surveillance et d'identifier des grands principes et bonnes pratiques applicables au sein des groupes de travail des plateformes. Cette démarche méthodologique a vocation à être reprise individuellement par les différents acteurs en charge d'un dispositif de surveillance.

Les premiers travaux de ce groupe ont abouti à la rédaction d'un « Guide pratique sur la qualité des données de surveillance » publié en février 2022 sur le site des plateformes. Ce guide pratique s'adresse à tous les acteurs de la surveillance (responsables, acteurs de terrain, analystes) et permet notamment d'aider à l'élaboration de cahiers des charges pour la création de base de données associée à un dispositif de surveillance. Le groupe de suivi aura pour mission de compléter ce guide pratique et de le mettre à jour.

Groupe One Health qui sera présenté dans le paragraphe suivant,

Groupe de suivi interplateformes : SalmoSurv (Co-piloté ANSES/INRAE avec partenaires ACTALIA, ADILVA, AFLABV, ANIA, ANSES, ANVOL, APROLAB, CNIEL, CNPO, La Coopération Agricole, Culture Viande, DGAL, DGCCRF, IDELE, INAPORC, INRAE, ITAVI, Institut Pasteur, FCD, FIA, GDS France, Oqualim, SNGTV, SpF).

Ce groupe à thématique sanitaire a été installé à l'automne 2021 pour décliner opérationnellement les recommandations faites par un précédent groupe de travail « Ondes » (Optimisation Nationale des Dispositifs d'Epidémirosurveillance des Salmonelles) et ainsi promouvoir la mise en place d'une surveillance plus intégrée des salmonelles sur l'ensemble de la chaîne alimentaire dans les filières de production bovine, porcine et avicole. Une feuille de route est structurée autour de 6 axes :

- mettre en place et valoriser le nouveau système de surveillance ;
- améliorer la qualité du fonctionnement de la surveillance et des données produites ;
- partager des données et des informations utiles ;
- investiguer des situations de contamination ;
- mettre en place des indicateurs et faciliter leur suivi et leur exploitation ;
- assurer une veille spécifique à Salmonella.

L'articulation des travaux entre les trois plateformes constitue un enjeu fort pour conforter le modèle plateforme. Cette articulation serait facilitée par l'interopérabilité des bases de données de chacune des plateformes en même temps que cette interopérabilité est porteuse d'économies si elle est associée à une mutualisation entre plateformes des moyens humains consacrés aux systèmes d'information (**P16**). De ce point de vue la mission a constaté la faiblesse des moyens dédiés à la plateforme SCA qui ne dispose pas d'un système d'information propre. En conséquence, les auditeurs formulent la recommandation suivante

R7. Recommandation à l'attention des comités de pilotage des plateformes : renforcer la mutualisation et l'interopérabilité entre plateformes, des moyens et des équipes dédiés.

7.2. One Health – Une seule santé

L'approche « One Health » vise à mettre en lumière les relations entre la santé humaine, la santé animale et les écosystèmes et à faire le lien entre l'écologie et la médecine humaine et vétérinaire. En affirmant l'interdépendance des santés humaine, animale et végétale et leurs liens avec l'environnement, cette approche favorise les démarches collaboratives, partenariales et transdisciplinaires qui sont autant de principes constitutifs des plateformes.

Si les plateformes d'épidémirosurveillance sont bien structurées pour intégrer l'approche One Health, les interlocuteurs rencontrés insistent, à la lueur des travaux déjà engagés, sur la nécessité de mettre en œuvre cette approche de façon concrète autour de sujets pour lesquels les acteurs engagés dans les différents secteurs peuvent espérer une plus-value.

Outre le caractère opérationnel que doit garder l'approche, les interlocuteurs insistent sur la nécessité de ne pas rentrer artificiellement dans le concept et de ne pas perdre de vue les priorités de chacune des plateformes dans leur périmètre d'activité.

Enfin, la généralisation de cette approche nécessite une acculturation des acteurs au sein d'un même secteur (exemple de la surveillance des filières de production et de la faune sauvage en santé animale) puis entre les secteurs. Ce cloisonnement est une réalité que l'on retrouve également dans les bureaux de la DGAL et auquel la création du bureau de la gestion intégrée du risque est une réponse que l'on peut qualifier de « One Health ». Cette acculturation des acteurs est un processus au long cours qui interdit toute précipitation pour une mise en œuvre durable de cette approche.

Dans les faits, l'approche « One Health » est pertinente pour ce qui a trait aux dangers sanitaires à potentiel zoonotique et plusieurs groupes de travail de la PT ESA sont concernés par cette thématique, on peut citer :

- les groupes projets West-Nile et Echinococcus multilocularis qui regroupent des acteurs impliqués dans la surveillance de la santé animale, de la faune sauvage ou de la santé publique ;
- le groupe de suivi VIP (virus Influenza porcin) permet la rencontre entre les acteurs de la surveillance des virus influenza en santé humaine et les acteurs en charge du dispositif de surveillance des virus influenza de type A en filière porcine ;
- le groupe investigation fièvre Q auquel un expert de Santé Publique France participe. Ce groupe apporte un appui aux investigations conduites en élevage à la suite de la détection de cas humains groupés ;
- le groupe de suivi salmonelles est commun aux deux plateformes SCA et ESA. Les experts participant à ce groupe viennent du secteur de la santé animale, de celui de la santé humaine mais également du secteur végétal avec des expertises développées en alimentation animale.

Enfin, la participation de la DGS du ministère de la santé au comité de pilotage de la plateforme SCA et celle de Santé Publique France aux comités de pilotage des plateformes SCA et ESA sont de nature à donner aux travaux des plateformes une dimension « One Health » (**P18**).

Suggestion - Poursuivre, au sein des plateformes, les actions-pilotes de surveillance à l'interface environnement-santé animale/santé végétale/santé humaine en renforçant les collaborations entre institutions et professionnels.

7.3. Communication

Chaque plateforme dispose d'un site web avec des renvois sur le site des autres plateformes. Ces sites constituent le principal canal de communication des plateformes. Sur les sites des plateformes, les différents bulletins de veille sanitaire sont disponibles.

Ainsi, depuis fin 2019, la Plateforme SCA a mis en place une veille sanitaire qui couvre l'ensemble des événements concernant la sécurité sanitaire des aliments au niveau national, européen et mondial. Le processus de veille est commun à celui des deux autres plateformes d'épidémosurveillance. La diffusion des signaux se fait sous forme d'un bulletin bimensuel, le BuSCA. Ce bulletin comprend une série de brèves sur des événements sanitaires, des études ou des bilans de surveillance

Le Bulletin Hebdomadaire de Veille sanitaire Internationale en Santé Végétale (BHV-SV) s'inscrit dans l'activité de veille sanitaire internationale menée dans le cadre de la Plateforme ESV. Le BHV-SV sélectionne et résume des actualités sanitaires et scientifiques en santé végétale qui sont parues dans la semaine.

Le Bulletin hebdomadaire de veille sanitaire internationale en santé animale (BHVSI-SA) s'inscrit dans l'activité de veille sanitaire de la Plateforme d'épidémosurveillance en santé animale (ESA). Il est produit par un comité de rédaction regroupant des personnes de l'Anses, du CIRAD, de la DGAL et de l'INRAE. Les informations, systématiquement sourcées, sont issues des notifications officielles des Etats, de sources non officielles (presse, internet) ainsi que d'un réseau national et international d'experts.

Les plateformes réalisent par ailleurs diverses communications écrites ou orales dont le détail figure dans les rapports annuels de chacune d'entre elles.

Parallèlement à ces actions, un groupe de travail interplateformes « Communication » sera prochainement constitué dans la poursuite de l'objectif d'harmonisation déjà amorcé dans le visuel des sites web.

Enfin, dans le cadre des évènements de la présidence française du Conseil de l'Union européenne un séminaire sur les plateformes d'épidémosurveillance a été organisé par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation le 22 mars 2022. Une trentaine d'experts participant aux travaux des trois plateformes et des représentants d'autres Etats membres ou d'organisations internationales sont intervenus pour présenter ce modèle d'approche collaborative qui a paru original au niveau européen dans un contexte où la détection des émergences est une priorité sanitaire. A cette occasion la mission a pu vérifier l'engagement des différents acteurs et mesurer leur implication dans le développement des plateformes.

CONCLUSION

Depuis sa mise en place fin 2011, les travaux de la plateforme d'épidémiosurveillance en santé animale et l'appui qu'elle a apporté aux gestionnaires des dispositifs de surveillance, ont confirmé l'utilité de cette organisation dont le modèle a été étendu aux secteurs de la santé végétale et à celui de la surveillance de la chaîne alimentaire avec la création de deux autres plateformes. La réussite de ce modèle repose sur la réunion dans une organisation de l'ensemble des acteurs engagés dans la surveillance sanitaire du secteur public et privé, des organismes scientifiques et des professionnels et de l'Etat. Cette organisation repose sur le partage des différentes expertises, sur la recherche du consensus entre les partenaires et sur le bénéfice réciproque que chacun d'entre eux peut y trouver en engageant des moyens propres. La réussite de ce fonctionnement que la mission d'audit a pu vérifier tient largement à l'animation des équipes de coordination qui assurent en particulier le lien entre le comité de pilotage décisionnaire et les groupes de travail qui réunissent les experts du sujet.

La pérennité de ce modèle est largement dépendant des moyens que les membres y consacrent. Ces moyens sont encore largement dépendants des fonds publics qui ne permettent pas toujours d'assurer la permanence des actions engagées. Les recommandations des auditeurs sont de nature à mobiliser davantage les acteurs professionnels qui doivent trouver dans leur participation aux travaux des plateformes des bénéfices pour les filières qu'ils représentent.

Enfin, des économies de moyens sont à trouver dans une coordination accrue des trois plateformes et une mise en commun, notamment dans le domaine des systèmes d'information et du traitement des données de surveillance en intégrant le concept « une seule santé ».

Les auditeurs, au vu des éléments qu'ils ont eu à leur disposition, estiment que la DGAL couvre les risques qui se présentent et donnent l'assurance raisonnable que ceux-ci sont couverts.

Ils soulignent toutefois la nécessité d'un pilotage renforcé et d'une meilleure programmation des moyens alloués.

Il conviendra aussi de sécuriser le cadre juridique de mise à disposition de données, tant pour la DGAL que pour les acteurs professionnels dont l'engagement serait ainsi facilité.

Signatures des auteurs

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



Cabinet du ministre

Paris, le 12 AVR. 2021

Le Directeur de Cabinet du Ministre
de l'Agriculture et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président
du Conseil Général de l'Alimentation,
de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
(CGAAER)

N/Réf : CI 830317

V/Réf : EPIDEMIO n° 21034

Objet : Lettre de mission relative à l'audit interne portant sur la gouvernance et le fonctionnement des plateformes d'épidémirosurveillance (EPIDEMIO).

PJ : Une fiche d'audit

Le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a dressé une cartographie des risques comportant notamment les risques :

- réponse inadaptée à un danger sanitaire (maladies animales ou organismes nuisibles aux végétaux) (criticité majeure, maîtrise élevée) ;
- défaut d'adoption ou de mise en œuvre de dispositions visant à garantir la sécurité sanitaire des aliments (criticité majeure, maîtrise élevée).

La maîtrise de ces risques contribue à garantir la qualité et la sécurité des aliments au service de la santé des citoyens et de la capacité exportatrice de l'agriculture française.

Dans ce cadre, le Comité Ministériel de l'Audit Interne réuni le 21 janvier 2021 a décidé la réalisation d'un audit interne portant sur la gouvernance et le fonctionnement des 3 plateformes d'épidémirosurveillance concernant la santé animale, la santé végétale et la surveillance de la chaîne alimentaire. Cet audit a été inscrit au programme 2021 de la Mission Ministérielle d'Audit Interne rattachée à la Mission d'Inspection Générale et d'Audit du CGAAER.

Ces plates-formes d'épidémirosurveillance sont constituées en vue d'apporter aux services compétents de l'Etat et, à leur demande, aux autres gestionnaires de dispositifs de surveillance un appui méthodologique et opérationnel pour la conception, le déploiement, l'animation, la valorisation et l'évaluation des dispositifs de surveillance sanitaire et biologique du territoire.

.../...

Ces plateformes rassemblent, dans un mode d'organisation public-privé à gouvernance partagée, l'ensemble des acteurs impliqués dans la surveillance des dangers sanitaires : Etat et représentants de ses délégataires pour cette mission, organismes d'appui scientifique, Instituts Techniques Agricoles, représentants des agriculteurs et des professionnels des filières de production, de transformation, de distribution et de restauration.

Pour chaque plateforme, ont été mis en place un comité de pilotage qui se réunit 3 fois par an, une équipe de coordination qui assure l'animation et la coordination des travaux, ainsi qu'une équipe opérationnelle qui apporte son appui scientifique et technique. En outre, une organisation inter-plateformes a été instaurée afin de favoriser les synergies et la continuité dans les collaborations entre plateformes.

L'audit portera sur la gouvernance et le fonctionnement de ces plateformes.

En effet, la mission a pour objectif de donner, le cas échéant, l'assurance du bon fonctionnement des organes de gouvernance des 3 plateformes et de leurs contributions aux objectifs de surveillance que se fixe la Direction Générale de l'Alimentation en matière de santé animale, de santé végétale et de surveillance des dangers sanitaires tout au long de la chaîne alimentaire.

Les modèles économiques des 3 plateformes étant sensiblement différents, la mission recommandera des pistes d'amélioration pour gagner en efficacité et en efficience sur le plan financier. Elle pourra également faire des recommandations en matière de mutualisation entre les plateformes et de mise en pratique du concept « Une seule santé / One Health », en lien avec les autres missions menées ou en cours de définition entre le CGAAER et l'IGAS notamment.

Vous voudrez bien désigner les auditeurs habilités, appelés à conduire cette mission dont le périmètre est détaillé dans la fiche d'audit jointe.

Les auditeurs établiront un document de cadrage de la mission qu'ils soumettront à ma validation avant d'engager leurs investigations. La mission débutera au second trimestre 2021 et un rapport provisoire est attendu pour la fin de l'année 2021 afin que ses conclusions puissent être prises en compte pour le renouvellement de la convention arrivant à échéance d'une des plateformes.



Fabrice RIGOULET-ROZE

FICHE AUDIT 2021

LES PLATEFORMES D'EPIDEMIOSURVEILLANCE

1. Périmètre de la mission d'audit

1.1. Objectifs de la politique publique

Trois plateformes d'épidémirosurveillance sont désormais en place dans les domaines de la santé animale, de la santé végétale et de la surveillance de la chaîne alimentaire. Ces plateformes rassemblent, dans un mode d'organisation public-privé à gouvernance partagée, l'ensemble des acteurs impliqués dans la surveillance des dangers sanitaires : Etat et représentants de ses délégataires pour cette mission, organismes d'appui scientifique, instituts techniques agricoles, représentants des agriculteurs et des professionnels des filières de production, de transformation, de distribution et de restauration. Le partenariat public-privé permet d'optimiser les actions et les coûts de la surveillance, par un partage de données, de ressources, de compétences et d'outils dans un objectif commun de protection de la santé animale, végétale et humaine.

Elles ont pour objectif de contribuer à la prévention des risques sanitaires, en veillant à ce que la surveillance épidémiologique dans les trois domaines soit la plus efficiente possible, de la production primaire au consommateur. La mise en place de ces trois plateformes est également de nature à permettre un fonctionnement plus transversal entre les trois domaines incarnant pleinement l'approche « One health ».

1.2. Processus / activités à auditer

Les plateformes d'épidémirosurveillance contribuent au sous-processus Surveillance du processus Veille, surveillance, prévention et traitement des alertes de l'organisme DGAL, qui vise à l'élaboration, à la programmation et à la mise en œuvre des plans de surveillance. L'audit portera sur la gouvernance et le fonctionnement de ces plateformes.

Les Plateformes apportent aux services compétents de l'État et, à leur demande, aux autres responsables de dispositifs de surveillance, un appui méthodologique et opérationnel pour la conception, le déploiement, l'animation, la valorisation et l'évaluation des dispositifs de surveillance sanitaire (article L201-14 du Code rural et de la pêche maritime).

L'évaluation du risque et la gestion du risque ne relèvent pas des activités des Plateformes. Les décisions relatives aux dispositifs de surveillance relèvent des responsables de ces dispositifs, publics ou privés.

1.3. Acteurs intervenant dans les processus / activités à auditer

- Direction générale de l'alimentation : trois sous-directions et trois bureaux sont directement impliqués (SDSPA/BSA pour la plateforme d'épidémirosurveillance en santé animale, SDQSPV/BSV pour la plateforme d'épidémirosurveillance en santé végétale et SDSSA/BASCA pour la plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire), ainsi que la SDPRAT (BPP206 pour les aspects financiers, BMOSIA pour les aspects informatiques et BMQCC)

- INRAE, ANSES et autres partenaires publics et privés

Voir les sites web des plateformes : partenaires, organisation, travaux, veille sanitaire... y sont décrits.

SCA : <https://www.plateforme-sca.fr/>

ESA : <https://www.plateforme-esa.fr/>

ESV : <https://www.plateforme-esv.fr/>

2. Évaluation des risques (Identification et analyse des risques pertinents susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs de l'organisation)

2.1. Identification des risques

Les risques associés aux plateformes d'épidémirosurveillance sont au sein de la cartographie ministérielle :

- 2.1. « Réponse inadaptée à un danger sanitaire (maladies animales ou organismes nuisibles aux végétaux) » ;
- 2.5. « Défaut d'adoption ou de mise en œuvre de dispositions visant à garantir la sécurité sanitaire des aliments ».

3. Description des dispositifs de contrôle interne (ensemble des politiques et des procédures mises en place pour maîtriser les risques concernés par l'audit et réaliser les objectifs de l'organisation)

Pour chaque plateforme, ont été mis en place un comité de pilotage qui se réunit trois fois par an, une équipe de coordination qui assure l'animation et la coordination des travaux, ainsi qu'une équipe opérationnelle qui apporte son appui scientifique et technique. En outre, une organisation inter-plateformes a été instaurée afin de favoriser les synergies et la continuité dans les collaborations entre plateformes : une cellule de coordination inter-plateformes, rassemblant les équipes de coordination des trois plateformes, a été constituée depuis deux ans.

4. Objectifs de la mission d'audit

La mission d'audit devra s'assurer du bon fonctionnement des organes de gouvernance des trois plateformes et de leurs contributions aux objectifs de surveillance que se fixe la DGAL en matière de santé animale, de santé végétale et de surveillance des dangers sanitaires tout au long de la chaîne alimentaire. Elle fera un bilan financier de leurs fonctionnements, considérant qu'à l'heure actuelle les modèles économiques des trois plateformes sont sensiblement différents. Elle proposera des pistes d'amélioration pour gagner en efficacité et en efficience.

La mission pourrait également faire des recommandations en matière de mutualisation entre les Plateformes et de développement pratique du concept « Une seule santé / One Health » mis en lumière dans le contexte de la crise COVID.

6. Echéance souhaitée de début de mission et de remise du rapport provisoire

La Plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire doit renouveler sa convention en juillet 2021. En effet, en 2018, les conventions des Plateformes ESA et ESV ont été signées pour dix ans, alors que celle de la Plateforme SCA a été signée pour 3 ans. La convention de la plateforme SCA pourra être prolongée provisoirement, par exemple pour une année, pour que puissent être prises en compte les recommandations du rapport d'audit.

Annexe 2 : Note de cadrage

Audit de la gouvernance et du fonctionnement des plateformes d'épidémiiosurveillance

Mission n° 21034

Note de cadrage

établie par

Alain PIERRARD

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

André KLEIN

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Novembre 2021

1. CADRE DE LA MISSION

Comme il est précisé à l'article L201-14 du code rural et de la pêche maritime dans sa dernière version issue de l'ordonnance n° 2021-1370 du 20 octobre 2021 relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles, « Des plateformes d'épidémiosurveillance, dotées ou non de la personnalité morale, sont constituées en vue d'apporter aux services compétents de l'Etat et, à leur demande, aux autres gestionnaires de dispositifs de surveillance un appui méthodologique et opérationnel pour la conception, le déploiement, l'animation, la valorisation et l'évaluation des dispositifs de surveillance sanitaire et biologique du territoire ».

Le cadre de la mission est fixé par la lettre du 12 avril 2021 du directeur de Cabinet du ministre de l'agriculture et de l'alimentation reprise en annexe 1. Il s'agit de réaliser l'audit portant sur la gouvernance et le fonctionnement des 3 plateformes d'épidémiosurveillance concernant la santé animale, la santé végétale et la surveillance de la chaîne alimentaire.

Les risques identifiés dans la cartographie ministérielle des risques auxquels cet audit est rattaché sont intitulés « Réponse inadaptée à un danger sanitaire » et « Défaut d'adoption ou de mise en œuvre de dispositions visant à garantir la sécurité sanitaire des aliments ». Ces risques sont susceptibles de compromettre l'objectif « Garantir la qualité et la sécurité des aliments au service de la santé des citoyens et de la capacité exportatrice de l'agriculture française ».

La maîtrise de ces risques majeurs étant considérée comme élevée par la DGAL, la conduite d'un audit d'assurance a été décidée par le Comité ministériel d'audit interne (CMAI) réuni le 21 janvier 2021. Cet audit a été confié à la mission d'inspection générale et d'audit (MIGA) du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER).

2. PRÉSENTATION DU PROCESSUS ET DES ACTEURS

2.1. Le processus

3 plateformes d'épidémiosurveillance sont désormais en place :

- plateforme ESA dans le domaine de la santé animale, créée fin 2011
- plateforme ESV dans le domaine de la santé végétale, créée en 2018
- plateforme SCA dans le domaine de la surveillance de la chaîne alimentaire, créée en 2018.

Elles rassemblent, dans un mode d'organisation public-privé à gouvernance partagée, l'ensemble des acteurs impliqués dans la surveillance des dangers sanitaires : Etat et représentants de ses délégataires pour cette mission, organismes d'appui scientifique, instituts techniques agricoles, représentants des agriculteurs et des professionnels des filières de production, de transformation, de distribution et de restauration.

Elles ont pour objectif de contribuer à la prévention des risques sanitaires, en veillant à ce que la surveillance épidémiologique dans les 3 domaines soit la plus efficiente possible, de la production primaire au consommateur et à permettre un fonctionnement transversal entre les 3 domaines incarnant l'approche « Une seule santé / One Health ».

Pour chaque plateforme, ont été mis en place un comité de pilotage qui se réunit plusieurs fois par an, une équipe de coordination qui assure l'animation et la coordination des travaux, ainsi qu'une équipe opérationnelle qui apporte son soutien scientifique et technique. En outre, une organisation inter-plateformes a été instaurée afin de favoriser les synergies et la continuité dans les collaborations entre plateformes.

Les plateformes d'épidémirosurveillance contribuent au sous-processus « Surveillance du processus Veille, surveillance, prévention et traitement des alertes de l'organisme DGAL, qui vise à l'élaboration, à la programmation et à la mise en œuvre des plans de surveillance ».

L'évaluation du risque et la gestion du risque ne relèvent pas des activités des plateformes. Les décisions relatives aux dispositifs de surveillance relèvent des responsables de ces dispositifs, publics ou privés.

2.2. Les acteurs impliqués dans le processus

- 3 partenaires principaux : la DGAL, l'INRAE et l'ANSES signataires d'une convention cadre. Ils sont présents dans chacune des 3 plateformes et en sont les contributeurs financiers les plus importants.

Pour ce qui concerne la DGAL, les principaux intervenants sont :

- la sous-direction de l'Europe, de l'international et de la gestion intégrée du risque avec notamment le bureau de la gestion intégrée du risque qui assure une analyse des risques transversale et la décline en matière de programmation générale et de surveillance, en lien avec les 3 plateformes. Ce bureau a été créé lors de la réorganisation de la DGAL au printemps 2021
 - la sous-direction du pilotage des ressources et des services pour les aspects financiers et informatiques
 - les 3 sous-directions du service des actions sanitaires, avec notamment les bureaux de la santé animale, de la santé végétale et de l'appui à la maîtrise des risques alimentaires
-
- D'autres partenaires publics ou privés : ils sont cités en annexe 2. Ils sont membres d'une ou deux plateformes.

3. OBJECTIFS ET PERIMETRE DE L'AUDIT

Après une phase de prise de connaissance, les auditeurs définissent comme suit les objectifs et le périmètre de cet audit.

3.1. Les objectifs de l'audit

L'objectif principal de l'audit est de s'assurer du bon fonctionnement des organes de gouvernance des 3 plateformes et de leurs contributions aux objectifs de surveillance que se fixe la DGAL en matière de santé animale, de santé végétale et de surveillance des dangers sanitaires tout au long de la chaîne alimentaire.

La lettre de mission précise également que la mission d'audit fera un bilan financier de leurs fonctionnements, considérant qu'à l'heure actuelle les modèles économiques des 3 plateformes sont sensiblement différents et proposera des pistes d'amélioration pour gagner en efficacité et en efficience.

Il est également demandé à la mission de faire des recommandations en matière de mutualisation entre les plateformes et de développement pratique du concept « Une seule santé / One Health ». Il convient de préciser que les auditeurs ne procéderont pas à une évaluation au sens de la typologie des missions du CGAAER mais à un examen du dispositif de contrôle interne mis en place par la DGAL.

3.2. Le périmètre de l'audit

En phase de prise de connaissance, les auditeurs ont identifié plusieurs questions relatives au périmètre de cet audit.

Cet audit n'a pas vocation à remettre en cause l'existence de ces plateformes. Il s'intéressera à la gouvernance et au fonctionnement des 3 plateformes dans leur forme actuelle, ainsi qu'à leur coordination. Cette coordination sera notamment examinée au regard de la mise en pratique du concept « Une seule santé/One Health ».

Leur existence n'est prévue que par le seul article L201-14 II du code rural et de la pêche maritime. Leur composition, leurs obligations, leur financement ne sont pas davantage précisés réglementairement. Le périmètre de leurs missions et leur fonctionnement sont décrits dans des conventions passées entre les différents partenaires.

Les conventions sont très imprécises sur le financement de ces plateformes. La mission s'attachera à s'en faire préciser les modalités dans la perspective de dégager des pistes d'amélioration et de proposer des suggestions pour une meilleure efficacité dans l'utilisation des crédits qui y sont affectés.

4. CARTOGRAPHIE DES RISQUES ET MATRICE DES RISQUES

4.1. Cartographie des risques du MAA

Les risques « réponse inadaptée à un danger sanitaire (maladies animales ou organismes nuisibles aux végétaux) » et « défaut d'adoption ou de mise en œuvre de dispositions visant à garantir la sécurité sanitaire des aliments » sont identifiés par la DGAL dans l'objectif 2 de la cartographie ministérielle « garantir la qualité et la sécurité des aliments au service de la santé des citoyens et de la capacité exportatrice de l'agriculture française ».

La criticité de ces 2 risques est qualifiée de majeure. Leur maîtrise est affichée comme élevée, justifiant la programmation d'un audit d'assurance. Le plan de maîtrise n'est pas encore réalisé.

Les auditeurs tiennent à préciser que la bonne gouvernance et le bon fonctionnement des plateformes d'épidémiologie ne suffisent pas à eux seuls à répondre aux risques identifiés ci-dessus. Ils contribuent tout au plus à cette réponse.

4.2. Matrice provisoire des risques de l'audit

La matrice provisoire des risques a été établie suite à l'analyse de divers documents, aux premiers entretiens avec les coordonnateurs des 3 plateformes et quelques principaux acteurs et la participation des auditeurs aux comités de pilotage des plateformes.

La fiche d'audit jointe à la lettre de mission n'identifie pas de risques autre que les deux figurant dans la cartographie ministérielle.

Les principaux risques bruts identifiés à ce stade par les auditeurs sont les suivants :

- Risques stratégiques concernant la définition des axes de travail et la participation des différents acteurs
- Risques relatifs à la coordination et à la cohérence des 3 plateformes
- Risques humains avec la non stabilité des crédits permettant le recrutement d'agents
- Risques relatifs à la qualité des outils informatiques et à la sécurité des systèmes d'information

Les questionnaires de contrôle interne et les entretiens auprès des membres des plateformes permettront de caractériser les risques résiduels et de définir les recommandations.

Cette matrice est construite autour de 6 objectifs génériques croisés avec des tâches permettant de les atteindre. Elle figure en annexe 4.

5. MODALITES DE L'AUDIT

Par lettre du Vice-président du CGAAER en date du 27 mai 2021, Alain Pierrard et André Klein, inspecteurs généraux de santé publique vétérinaire ont été désignés pour réaliser cet audit.

Le président de la mission d'inspection générale et d'audit (MIGA) assure la supervision de cette mission.

Les auditeurs se réfèrent, pour cet audit, à la charte déontologique, au document fixant le processus commun des missions du CGAAER, et au cadre méthodologique des missions de la MIGA. L'audit doit comporter les phases suivantes, dont les deux premières, déjà accomplies, ont abouti au présent document de cadrage.

5.1. Phase de prise de connaissance

5.1.1. Entretiens réalisés :

Un premier entretien de prise de contact a été organisé le 14 juin 2021 avec Bruno Ferreira, directeur général de l'Alimentation, Virginie Alavoine, chef du service des actions sanitaires, Stéphanie Flauto, chef du service du pilotage de la performance sanitaire et de l'international, Charles Martins-Ferreira, sous-directeur de l'Europe, de l'international et de la gestion intégrée du risque, Hélène Amar, chef du bureau de la gestion intégrée du risque et Yves Lambert, bureau de la santé animale.

Des entretiens ont ensuite été organisés avec les coordinateurs (trices) des 3 plateformes : le 30 juin 2021 avec Hélène Amar, chef du bureau de la gestion intégrée du risque à la DGAL, coordinatrice de la plateforme SCA

le 30 août 2021 avec Céline Dupuy (ANSES), coordinatrice de la plateforme ESA

le 31 août 2021 avec Martin Strugarek (DGAL), coordinateur de la plateforme ESV.

Les auditeurs ont pu assister à 3 réunions des comités de pilotage des plateformes : ESA le 23 septembre 2021, ESV le 1^{er} octobre 2021 et SCA le 17 novembre 2021.

Enfin, des entretiens préalables se sont tenus avec des représentants des 2 principaux organismes partenaires de la DGAL dans les 3 plateformes :
le 12 octobre 2021 avec l'INRAe
le 19 octobre 2021 avec l'ANSES.

5.1.2. Documents obtenus :

Les auditeurs ont pu recueillir par recherche interne ou auprès des coordinateurs de chaque plateforme les textes, conventions, règlements intérieurs et modes opératoires, ainsi que les programmes et bilans d'activités, les comptes rendus des réunions des comités de pilotage et divers documents relatifs au fonctionnement de ces plateformes. Ils ont également pris connaissance du rapport CGAAER n°14067 de juin 2015 intitulé : « La surveillance en santé animale : avenir de la plateforme ESA ».

5.2. Phase d'analyse des documents et rédaction de la matrice provisoire des risques

Après avoir analysé les documents reçus et les informations données à l'occasion des entretiens, les auditeurs ont établi une matrice provisoire des risques (Cf. point 4.2 ci-dessus).

5.3. Rédaction de la note de cadrage incluant la matrice provisoire des risques

Ce document de cadrage a été soumis au superviseur le 2 décembre 2021 et transmis aux services concernés pour être débattu avant sa validation par le directeur de cabinet.

5.4. Réalisation de l'audit

- Organisation d'une réunion d'ouverture après validation de la note de cadrage
- Rédaction, envoi puis exploitation des questionnaires de contrôle interne (QCI)
- Entretiens complémentaires avec les intervenants dans le processus.
- Rédaction du rapport provisoire
- Phase contradictoire
- Réunion de clôture et discussion du plan d'actions
- Rapport définitif

Au cours de ces différentes phases, les auditeurs seront tout particulièrement attentifs à la qualité des relations entre les différents partenaires au sein de ces plateformes, ainsi qu'aux interactions entre elles.

Ils prendront en compte le fait que la plateforme ESA est plus ancienne que les 2 autres.
Enfin, ils porteront un regard particulier sur le mode de fonctionnement en partenariat public-privé.

6. CALENDRIER DE L'AUDIT

- Phase de prise de connaissance	Juin – novembre 2021
- Analyse des documents et rédaction du document de cadrage	Novembre 2021
- Validation du document de cadrage	Décembre 2021
- Réunion d'ouverture de l'audit	Décembre 2021
- Établissement et envoi des QCI	Janvier 2022
- Phase d'enquêtes et d'entretiens sur les différents sites	Février 2022
- Rédaction du rapport, phase contradictoire et plan d'actions	Mars 2022
- Remise au commanditaire et valorisation du rapport	Avril 2022

7. RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTIONS

Il sera demandé aux services audités d'élaborer un plan d'actions avant la clôture du rapport définitif, répondant aux recommandations et définissant les modalités de leur mise en œuvre.

Un suivi de l'effectivité des actions correctives sera programmé dans l'année suivant la remise du rapport final conformément à la procédure fixée par la mission ministérielle d'audit interne.

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Bruno FERREIRA	DGAL	Directeur général	14/06/2021
Virginie ALAVOINE	DGAL	Cheffe Service des actions sanitaires	14/06/2021
Stéphanie FLAUTO	DGAL	Cheffe Service du pilotage de la performance sanitaire et de l'international	14/06/2021
Charles MARTINS-FERREIRA	DGAL	Sous-directeur de l'Europe, de l'international et de la gestion intégrée du risque	14/06/2021 22/09/2022
Hélène AMAR	DGAL	Cheffe du bureau de la gestion intégrée du risque	14/06/2021 30/06/2021 23/02/2022 08/03/2022 22/09/2022
Yves LAMBERT	DGAL	Bureau Santé animale	14/06/2021
Céline DUPUY	ANSES	Coordinatrice Plateforme ESA	30/08/2021
Martin STRUGAREK	DGAL	Coordinateur Plateforme ESV	31/08/2021
Samuel SOUBEYRAND	INRAE Santé des plantes	Chef département adjoint	12/10/2021
Nicolas CANIVET	ANSES	Directeur de la stratégie et des programmes	19/10/2021
Emilie GAY	ANSES	Directrice adjointe laboratoire de Lyon	19/10/2021
Anne BRISABOIS	ANSES	Directrice adjointe laboratoire Sécurité des aliments	19/10/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Philippe REIGNAULT	ANSES	Directeur laboratoire Santé des végétaux	19/10/2021
Pascal MARTENS	GDS France	Vice-président	15/12/2021
Anne TOURATIER	GDS France	Co-directrice	15/12/2021
Emmanuel GARIN	GDS France	Vétérinaire épidémiologiste	15/12/2021
Valérie BRIS	La Coopération agricole	Directeur adjoint pôle animal	16/12/2021
Laure DOMMERGUES	La Coopération agricole	Vétérinaire épidémiologiste	16/12/2021
Axelle PIEUS	La Coopération agricole	Vétérinaire épidémiologiste	16/12/2021
Fabrice PIERRE	INRAE Alimentation humaine	Chef adjoint du département	02/02/2022
Hélène BERNARD	INRAE	Coordination Pt SCA	02/02/2022
Christophe BRARD	SNGTV	Président	17/02/2022
Gaëtan GOEURIOT	DGAL gouvernance actions sanitaires	Chargé des affaires juridiques et financières	23/02/2022
Pierre PRIMOT	DGAL	Adjoint SDEIGIR	08/03/2022
Joël ROUILLE	FREDON France	Président	13/04/2022
Olivier PECHAMAT	FREDON France	Directeur	13/04/2022
Sarah LABRUYERE	FREDON France	Coordinatrice santé des végétaux	13/04/2022

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

ACTA	Association de coordination technique agricole
ACTIA	Association de coordination technique pour l'industrie agro-alimentaire
ADILVA	Association française des directeurs et cadres de laboratoires vétérinaires publics d'analyses
ANIA	Association nationale des industries alimentaires
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
CIRAD	Centre de coopération international en recherche agronomique pour le développement
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGAD	Confédération général de l'alimentation en détail
Copil	Comité de pilotage
DGAL	Direction générale de l'alimentation (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation)
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (Ministère de l'économie et des finances)
DGS	Direction générale de la santé (Ministère des solidarités et de la santé)
FCD	Fédération du commerce et de la distribution
FNC	Fédération nationale des chasseurs
FREDON France	Réseau national des fédérations régionales de lutte contre les organismes nuisibles
GDS France	Fédération nationale des groupements de défense sanitaire
GT	Groupe de travail
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
MAA	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
MIGA	Mission d'inspection générale et d'audit
OFB	Office français de la biodiversité
OQUALIM	Association pour l'amélioration de la sécurité sanitaire et la qualité des aliments pour animaux
PF ESA	Plateforme d'épidémiologie en santé animale
PF ESV	Plateforme d'épidémiologie en santé végétale
PF SCA	Plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire
SNGTV	Société nationale des groupements techniques vétérinaires

Annexe 5 : Liste des preuves d'audit

P1	Convention cadre portant définition et organisation de la Plateforme nationale d'épidémiosurveillance en santé animale
P2	Convention cadre portant définition et organisation de la Plateforme nationale d'épidémiosurveillance en santé végétale
P3	Convention cadre portant définition et organisation de la Plateforme nationale de surveillance sanitaire de la chaîne alimentaire (Plateforme SCA)
P4	Convention portant sur l'objectif collectif d'amélioration de la surveillance sanitaire et biologique du territoire dans le cadre des plates-formes d'épidémiosurveillance en santé animale, végétale et alimentaire
P5	Organigramme de la DGAL
P6	Compte-rendu entretien du 30/08/2021, C. Dupuy, coordinatrice PF ESA
P7	Compte-rendu entretien du 31/08/2021, M. Strugarek, coordinateur PF ESV
P8	Compte-rendu entretien du 30/06/2021, H. Amar, coordinatrice PF SCA
P9	Compte-rendu comité de pilotage PF ESA du 23/09/2021
P10	Compte-rendu comité de pilotage PF ESV du 01/10/2021
P11	Compte-rendu comité de pilotage PF SCA du 17/11/2021
P12	Compte-rendu entretien du 19/10/2021, N. Canivet, représentant l'ANSES aux comités de pilotage des 3 plateformes
P13	Compte-rendu entretien du 12/10/2021, S. Soubeyrand, représentant l'INRAE au comité de pilotage de la PF ESV
P14	Compte-rendu entretien du 15/12/2022, P. Martens, vice-président GDS France
P15	Compte-rendu entretien du 17/02/2022, C. Brard, président SNGTV
P16	Contribution de la DGEAPP de l'INRAE mars 2022
P17	QCI ANSES 17/02/2022
P18	QCI, DGS 25/02/2022
P19	QCI, FCD 28/02/2022
P20	QCI ADILVA 02/03/2022
P21	QCI ANIA 04/03/2022
P22	QCI CIRAD 16/03/2022
P23	QCI OQUALIM 31/03/2022
P24	QCI Chambres Agriculture France 13/05/2022
P25	Convention du 13/03/2020 de mise à disposition de données dans le cadre des plateformes d'épidémiosurveillance en santé animale, en santé végétale, et de surveillance de la chaîne alimentaire
P26	Propositions pour l'appui de la plateforme ESV à la réorientation du réseau d'épidémiosurveillance (Projet BSV2.0)

P27	Rapport annuel d'activités de la plateforme d'épidémiosurveillance en santé animale (ESA) Janvier – Décembre 2020
P28	Rapport annuel d'activités de la plateforme d'épidémiosurveillance en santé végétale (ESv) Janvier – Décembre 2021
P29	Rapport annuel d'activités de la plateforme SCA 2021
P30	Synthèse des échanges bilatéraux EC-membres de la plateforme ESV en 2021
P31	Synthèse des entretiens menés avec les partenaires de la plateforme SCA 2021

Annexe 6 : Matrice définitive des risques

Tâches de l'entité auditee	Risques inhérents retenus initialement et ajustés après phase terrain	Criticité actualisée des risques inhérents	Mesures de contrôle interne attendues par les auditeurs	Mesures de contrôle interne observées par les auditeurs en phase terrain (constats)	Criticité du risque résiduel estimée après audit	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Suites à donner Suggestions Eléments de base des recommandations
		Critique			Critique		
		Majeure			Majeure		
Objectif 1 : Apporter aux services du ministère un appui opérationnel en matière d'épidémio surveillance							
Apporter un appui à la conception de dispositifs de surveillance	Absence de formulation d'une demande d'appui de la part de l'Etat	Mobilisation inadaptée des plateformes	Matérialisation de la demande (documents écrits, demande en Copil, autres)	Demandes faites en Copil.	Partielle	Reco : Maintenir la vigilance sur le destinataire de la demande d'appui. 6	
	Mobilisation inadaptée des plateformes		Vigilance des Copils	Dans l'urgence, la DGAL a pu saisir la plateforme ESA sur des questions ne relevant pas de sa compétence.			
	Défaut d'informations sur les travaux des plateformes aux services en charge de la gestion des risques	Modalités de diffusion des travaux au sein de la DGAL					
	Absence ou insuffisance de surveillance d'un danger sanitaire		Inventaire des dangers sanitaires et existence de dispositifs de surveillance associés.	Classification des risques sanitaires établie au niveau international. Réglementation communautaire relative aux dangers sanitaires.	Elevée		

	Absence de données de surveillance à transmettre au niveau communautaire		Demandes de la DGAL relatives à des dispositifs de surveillance particuliers	Exemple de la maladie de Schmallenberg est l'exemple illustrant cette situation.		Elevée	
Apporter un appui à l'évaluation de dispositifs de surveillance	Méconnaissance des dispositifs de surveillance		Recensement des dispositifs existants				
	Absence de priorisation dans l'évaluation		Programme d'évaluation des dispositifs	Existence d'un programme d'évaluation des dispositifs (méthode Oasis)		Elevée	

Tâches de l'entité auditee	Risques inhérents retenus initialement et ajustés après phase terrain	Criticité actualisée des risques inhérents	Mesures de contrôle interne attendues par les auditeurs	Mesures de contrôle interne observées par les auditeurs en phase terrain (constats)	Criticité du risque résiduel estimée après audit	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Suites à donner Suggestions Eléments de base des recommandations
		Critique			Critique		
Objectif 2 : Rassembler dans une entité l'ensemble des acteurs impliqués dans la surveillance des dangers sanitaires							
Identifier les acteurs potentiels	Non-participation d'un acteur important dans un dispositif de surveillance	Vert	Décisions du Copil	Demande de l'ADILVA pour intégrer la plateforme ESV. Intégration récente de SPF à la plateforme ESA	Vert	Elevée	
Mobiliser les acteurs représentatifs	Insuffisance dans l'implication des acteurs	Orange	Moyens financiers Modalités d'implication des acteurs dans les dispositifs de surveillance officiels	Freins à l'échange des données produites par les acteurs.	Orange	Partielle	Reco : Faciliter juridiquement la mise à disposition des données de surveillance par leurs détenteurs ⁵
Positionner les plateformes comme des organisations incontournables	Dispersion des acteurs impliqués dans la surveillance d'un danger sanitaire	Orange	Communication des plateformes auprès des acteurs	Coexistence de deux réseaux en matière de surveillance du végétal fonctionnant indépendamment.	Orange	Partielle	Reco : Créer les conditions permettant à la PtffESV d'être le lieu d'échanges de tous acteurs impliqués dans la surveillance. ⁸

Tâches de l'entité auditee	Risques inhérents retenus initialement et ajustés après phase terrain	Criticité actualisée des risques inhérents	Mesures de contrôle interne attendues par les auditeurs	Mesures de contrôle interne observées par les auditeurs en phase terrain (constats)	Criticité du risque résiduel estimée après audit	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Suites à donner Suggestions Eléments de base des recommandations
		Critique			Critique		
		Majeure			Majeure		
Objectif 3 : Mettre en place une organisation de nature à permettre un fonctionnement optimal							
Installer une gouvernance permettant l'expression des acteurs	Définition insuffisante des missions des différentes instances		Documents précisant les missions	Conventions Création du Bureau de la Gestion Intégrée du Risque à la DGAL		Elevée	
	Défaut de pilotage et de coordination des différentes instances de gouvernance		Documents précisant les modalités de pilotage et de coordination de ces instances	Existence de modes opératoires		Elevée	
Définir des modes de fonctionnement efficaces reposant sur le consensus	Paralysie dans les processus de décision Absence de consensus Consensus inapproprié		Modes de fonctionnement préétablis et actualisés	Attente de certains membres pour un fonctionnement plus souple et des travaux tournés vers l'opérationnel.		Partielle	Reco : Ne pas alourdir inutilement le fonctionnement pour faciliter la conduite des travaux. 9

	Retard dans l'avancement des travaux		Modes de fonctionnement préétablis et actualisés	L'animation des groupes n'est pas systématiquement assurée par un binôme avec un risque d'arrêt des travaux consécutif au départ de l'animateur.		Partielle	Reco : prévoir une animation reposant sur un binôme. ⁷ Sugg : le fonctionnement en binôme permet d'associer un professionnel dans l'animation.
--	--------------------------------------	--	--	--	--	-----------	--

Tâches de l'entité auditee	Risques inhérents retenus initialement et ajustés après phase terrain	Criticité actualisée des risques inhérents	Mesures de contrôle interne attendues par les auditeurs	Mesures de contrôle interne observées par les auditeurs en phase terrain (constats)	Criticité du risque résiduel estimée après audit	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Suites à donner Suggestions Eléments de base des recommandations
Objectif 4 : Produire des éléments ou des informations utilisables par les gestionnaires des risques sanitaires							
Etablir et suivre un programme de travail	Ignorance d'un danger sanitaire Défaut de priorisation des actions		Décisions du Copil en matière de priorités Documents de programmation	Revue en Copil de l'état d'avancement des groupes de travail qui ne permet pas toujours de prendre les décisions les concernant Existence de programmes annuels d'activité.		Partielle	Reco : Affirmer les attentes de la DGAL au sein des Copils 1
Réaliser un bilan des actions programmées	Impossibilité d'engager des actions correctives ou de réorientation		Bilans des travaux et suites données	Existence de bilans annuels d'activité	Elevée		

Tâches de l'entité auditee	Risques inhérents retenus initialement et ajustés après phase terrain	Criticité actualisée des risques inhérents	Mesures de contrôle interne attendues par les auditeurs	Mesures de contrôle interne observées par les auditeurs en phase terrain (constats)	Criticité du risque résiduel estimée après audit	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Suites à donner Suggestions Eléments de base des recommandations
		Critique			Critique		
		Majeure			Majeure		

Objectif 5 : Disposer de moyens adaptés pour atteindre les objectifs des plateformes

Doter les plateformes de moyens humains nécessaires	Absence de compétences essentielles		Recensement des moyens humains mis à disposition par les différents acteurs	Bilan interne à la DGAL des financements publics mis à disposition des plateformes. Enregistrement du temps consacré aux travaux des plateformes par les différents acteurs.		Elevée	
	Inadéquation des effectifs à l'activité		Evaluation des moyens nécessaires à la réalisation du programme de travail prévisionnel.	Absence d'une programmation pluriannuelle.		Partielle	

	Rupture dans la permanence des compétences		Dispositifs permettant d'assurer la durabilité des emplois	Existence de SCSP annuelles pour l'INRAE et l'ANSES Des conventions annuelles pour certains membres Manque de visibilité dans la durée de ces financements.		Partielle	Reco : Mettre en place un dispositif pluriannuel de financement des actions. 2
Doter les plateformes de systèmes d'information	Insuffisance dans la performance des systèmes		Evaluation des besoins techniques et financiers en matière de SI	Cartographie en cours de réalisation sur les SI des 3 plateformes.		Elevée	
	Insuffisance des dotations budgétaires consacrées aux SI		Evaluation des besoins techniques et financiers en matière de SI	Cartographie en cours de réalisation sur les SI des 3 plateformes		Elevée	
	Défaut de sécurité		Mesures de sécurité mises en place	Audit actuellement en cours sur la sécurité des SI		Elevée	
	Manque d'interopérabilité des systèmes		Programme pluriannuel de réalisation	Absence d'interopérabilité des systèmes d'information constituant un frein aux échanges entre plateformes		Partielle	Reco : Renforcer l'interopérabilité des plateformes et aboutir à une mutualisation des moyens. 3

Tâches de l'entité auditee	Risques inhérents retenus initialement et ajustés après phase terrain	Criticité actualisée des risques inhérents	Mesures de contrôle interne attendues par les auditeurs	Mesures de contrôle interne observées par les auditeurs en phase terrain (constats)	Criticité du risque résiduel estimée après audit	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Suites à donner Suggestions Eléments de base des recommandations
Objectif 6 : Coordonner les actions des 3 plateformes							
Créer une instance de coordination inter-plateformes	Indépendance des plateformes les unes par rapport aux autres		Création de cette instance Travaux de coordination	Constitution de la CCIP animée par la DGAL.		Elevée	
Dégager les synergies entre plateformes	Manque d'économie de moyens		Modalités d'identification des synergies inter-plateformes	Installation de groupes de travail interplateformes		Elevée	
Intégrer le concept « One Health » dans les actions des plateformes	Isolement des plateformes dans leur expertise		Prise en compte du sujet par les plateformes	Absence de contenu opérationnel au concept par ailleurs pris en compte dans les objectifs stratégiques des plateformes.		Partielle	Reco : Développer les actions en la matière à travers des réalisations concrètes impliquant les différentes plateformes. 4

Assurer des actions de communication	Manque d'identification des plateformes		Actions entreprises par les plateformes	Existence de sites Internet avec un visuel commun. Publication de VSI et de bulletins ou de newsletter.		Elevée	
	Défaut de cohérence dans les messages des différentes plateformes		Actions de mutualisation dans la communication	Evenement plateforme dans le cadre de la PFUE en mars 2022.		Elevée	

Annexe 7 : Réponse de la DGAL du 28 juillet 2022



MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Service du pilotage de la performance sanitaire et de
l'international

Sous-direction de l'Europe, de l'international et de la
gestion intégrée du risque

Bureau de la gestion intégrée du risque

Dossier suivi par : Hélène AMAR

Tél. : +33 (0)1 49 55 40 82

Mél. : bgir.dgal@agriculture.gouv.fr

Réf. : rapport provisoire

Direction générale de l'alimentation

Paris, le 28 juillet 2022

Objet : Rapport provisoire, audit des Plateformes d'épidémirosurveillance

Je vous remercie la mission pour la transmission de son rapport provisoire d'audit de la gouvernance et du fonctionnement des plateformes d'épidémirosurveillance et de l'opportunité qui nous est laissée d'émettre des observations.

Vous trouverez ci-après les commentaires sur le rapport provisoire, qui tiennent également compte des fiches de révélation et d'analyse de problème qui nous ont été précédemment soumises.

La mission a conclu que d'après les éléments à sa disposition, la DGAL couvre les risques identifiés dans la cartographie des risques auxquels cet audit est rattaché. Les risques apparaissent comme maîtrisés ou partiellement maîtrisés.

Sur les risques résiduels, la mission a formulé sept recommandations sur lesquelles la DGAL fait les observations suivantes :

R1. Recommandation à l'attention de la DGAL : faciliter la mise à disposition des données de surveillance par leurs détenteurs en renforçant le cadre juridique existant de nature à protéger, dans tous les domaines, les propriétaires de ces données.

La plateforme fonctionne sur un mode collaboratif. Un certain nombre de dispositions sont déjà en place (conventions cadre, convention de partage de données entre DGAL, Anses et INRAE, conventions spécifiques entre partenaires pour sécuriser la transmission de données et plans de gestion de données, mise en place des systèmes d'information des plateformes, etc...). La DGAL est d'avis que la mise à disposition de données par les partenaires privés est facilitée lorsque la finalité en est clairement établie et répond à un objectif opérationnel (cas du GT sur la surveillance du Cadmium, ou du GT *Salmonella*). La mission aurait-elle pointé des manquements ?

251, rue de Vaugirard,
75 732 PARIS 07 SP
agriculture.gouv.fr

R2. Recommandation à l'attention de la DGAL et du comité de pilotage de la plateforme ESV : poursuivre les travaux en cours pour permettre à la plateforme ESV d'être le lieu d'échanges incluant et mobilisant tous les acteurs de l'épidémiosurveillance dans le domaine végétal et permettant une meilleure articulation entre la surveillance officielle des organismes réglementés ou émergents et le réseau d'épidémiosurveillance.

La DGAL prend bonne note de cette recommandation. La surveillance en santé végétale repose sur un grand nombre d'acteurs, dont certains non professionnels. La mission aurait-elle des suggestions à faire sur les partenaires privés additionnels qui pourraient être invités à rejoindre la plateforme ESV dans un but d'efficience de la surveillance ?

R3. Recommandation à l'attention des équipes de coordination des plateformes : prévoir dès la création d'un groupe de travail une animation reposant systématiquement sur un binôme et généraliser la co-animation déjà largement pratiquée.

La DGAL partage cette recommandation et encourage déjà la formation de binôme de pilotage public-privé des groupes de travail.

R4. Recommandation à l'attention de la DGAL : pour la conduite des travaux des plateformes, affirmer les attentes du MAA en matière de surveillance et les prioriser et renforcer le rôle de la DGAL au sein des Copils pour confirmer le caractère opérationnel des plateformes.

La DGAL préside les trois comités de pilotage des plateformes, et est partie prenante des équipes de coordination de chacune des plateformes. Elle anime également la coordination inter-plateformes. La DGAL pourrait en effet renforcer sa présence dans les comités de pilotage en tant que membre.

Par ailleurs, et en lien avec la suggestion de la mission de poursuivre au sein des plateformes les actions entreprises dans une démarche One Health, et en cohérence avec la recommandation 7 sur le renforcement de la mutualisation entre les plateformes, une présidence unique de ces trois COPILs serait optimale. Elle peut être difficile à mettre en place en termes de ressources mais pourrait *a minima* faire l'objet d'une rencontre pré-copil entre les sous-directions concernées autour des sujets transversaux.

La DGAL formule également le souhait que les plateformes continuent de s'inscrire dans leur objectif qui est celui de la surveillance, à l'instar du point d'attention soulevé par la mission sur l'implication des différents acteurs.

R5. Recommandation à l'attention des équipes de coordination : maintenir la vigilance des équipes de coordination pour ne pas alourdir inutilement le fonctionnement interne et faciliter la conduite des travaux des plateformes, en restant dans leur périmètre de mission.

La DGAL prend acte de cette recommandation qu'elle partage ; les plateformes doivent rester des outils agiles et adaptables au service de la surveillance. Les règlements intérieurs et modus operandi pourraient être relus à l'aulne de cette exigence.

R6. Recommandation à l'attention de la DGAL : en veillant à la pertinence des moyens alloués aux plateformes et pour en assurer la continuité, la DGAL devrait étudier la possibilité d'une convention cadre pluriannuelle permettant de mieux programmer les moyens des différents intervenants.

La DGAL formule plusieurs remarques sur cette recommandation :

- La première est relative à l'interrogation qu'elle a formulée aux auditeurs sur le mode de financement des plateformes aujourd'hui essentiellement assuré par le MASA : la mission a-t-elle étudié d'autres cadres possibles au financement des plateformes que le cadre actuel, ie en l'absence de responsabilité juridique des plateformes ?
- Par ailleurs la mission a-t-elle mis en évidence des leviers à mobiliser pour un financement plus important des partenaires privés ?

Sur la recommandation proposée par la mission ; la DGAL émet la remarque suivante ; la convention cadre pluri-annuelle ne donne pas d'éléments financiers, les conventions de subvention sont préférentiellement sur un mode annuel afin d'éviter des décalages importants entre autorisation d'engagements et crédits de paiement.

R7. Recommandation à l'attention des comités de pilotage des plateformes : renforcer la mutualisation et l'interopérabilité entre plateformes, des moyens et des équipes dédiés.

La DGAL partage cette recommandation. L'existence de partenaires communs aux trois plateformes, d'une cellule de coordination entre plateformes, d'un contrat One Health signé par les vingt-et-un partenaires des plateformes doivent permettre de concrétiser plus avant la mutualisation et l'interopérabilité entre plateformes. Ceci fait écho à la proposition de renforcer la présence de la DGAL dans les COPILs pour y affirmer ses priorités en termes de surveillance mais aussi y exprimer la nécessité de mutualiser chaque fois que cela est possible.

EMMANUELLE SOUBEYRAN ID
Signature numérique de
EMMANUELLE
SOUBEYRAN ID
Date : 2022.07.28 16:58:31
+02'00'

Annexe 8 : Plan d'action de la DGAL du 9 novembre 2022



Direction générale de l'alimentation

Dossier suivi par : Hélène AMAR

Service du pilotage de la performance sanitaire et de l'international

Sous-direction de l'Europe, de l'international et de la gestion intégrée du risque

Bureau de la gestion intégrée du risque

Monsieur le Vice-Président
du Conseil général de
l'alimentation,
de l'agriculture et des
espaces ruraux

Paris, le 09/11/2022

Tél. : +33 (0)1 49 55 40 82

Mèl. : bgir.dgal@agriculture.gouv.fr

Réf. : suites recommandations

Objet : Audit des Plateformes d'épidémiologie

La mission d'audit du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), portant sur les plateformes d'épidémiologie, a conclu que, d'après les éléments à sa disposition, la DGAL couvre les risques identifiés dans la cartographie des risques auxquels cet audit est rattaché.

Les risques apparaissent comme maîtrisés ou partiellement maîtrisés.

S'agissant des risques résiduels, la mission a formulé sept recommandations. Les propositions de la DGAL à ces recommandations, sous forme de plan d'action, figurent à l'annexe ci-jointe.

Maud FAIPOUX ID  Signature numérique
de Maud FAIPOUX ID

251, rue de Vaugirard,
75 732 PARIS 07 SP
agriculture.gouv.fr

Annexe : propositions de plan d'action de la DGAL aux recommandations formulées par le CGAAER

R1. Recommandation à l'attention de la DGAL : faciliter la mise à disposition des données de surveillance par leurs détenteurs en renforçant le cadre juridique existant de nature à protéger, dans tous les domaines, les propriétaires de ces données.

La plateforme fonctionne selon un mode collaboratif. Un certain nombre de dispositions sont déjà en place (conventions cadre, convention de partage de données entre DGAL, Anses et INRAE, conventions spécifiques entre partenaires pour sécuriser la transmission de données et plans de gestion de données, mise en place des systèmes d'information des plateformes, etc...). Pour le traitement des données conformément au RGPD et à la loi informatique et libertés : la mission n'ayant pas repéré de manquements, la DGAL ne souhaite pas prendre de dispositions réglementaires supplémentaires qui pourraient aller à l'encontre des principes de volontariat et de collaboration en œuvre sur les plateformes.

R2. Recommandation à l'attention de la DGAL et du comité de pilotage de la plateforme ESV : poursuivre les travaux en cours pour permettre à la plateforme ESV d'être le lieu d'échanges incluant et mobilisant tous les acteurs de l'épidémirosurveillance dans le domaine végétal et permettant une meilleure articulation entre la surveillance officielle des organismes réglementés ou émergents et le réseau d'épidémirosurveillance.

La surveillance des organismes réglementés ou émergents (SORE) et le réseau d'épidémirosurveillance sont complémentaires dans la mise en œuvre de la surveillance du territoire. Aujourd'hui la Plateforme ESV intègre les partenaires majeurs de la SORE (DGAL, Anses, FREDON France) et ceux du réseau d'épidémirosurveillance (Chambres d'agriculture France, ACTA). La DGAL prend acte de cette recommandation et continuera de veiller à l'implication de ces partenaires au sein de la Plateforme ESV.

R3. Recommandation à l'attention des équipes de coordination des plateformes : prévoir dès la création d'un groupe de travail une animation reposant systématiquement sur un binôme et généraliser la co-animation déjà largement pratiquée.

La DGAL partage cette recommandation et encourage déjà la formation de binômes ou de trinômes de pilotage multipartenaires pour animer les groupes de travail.

La DGAL, qui anime la coordination inter-plateformes, procédera avec les coordinateurs de chaque plateforme, à une revue de l'animation des groupes de travail et proposera d'évoluer vers la co-animation là où elle fait actuellement défaut.

Action : S1 2023.

R4. Recommandation à l'attention de la DGAL : pour la conduite des travaux des plateformes, affirmer les attentes du MAA en matière de surveillance et les prioriser et renforcer le rôle de la DGAL au sein des Copils pour confirmer le caractère opérationnel des plateformes.

La DGAL préside les trois comités de pilotage des plateformes, et est partie prenante des équipes de coordination de chacune des plateformes. Elle anime également la coordination inter-plateformes.

La DGAL renforcera sa présence en 2023 dans les comités de pilotage en tant que membre, pour exprimer les priorités de la DGAL en termes de surveillance, sous réserve des ressources disponibles pour le faire.

La DGAL sera également vigilante au travers de ces différents rôles que lui confèrent les conventions cadre (présidence, membre partenaire, coordination) à ce que les plateformes continuent de s'inscrire dans leur objectif qui est celui de la surveillance, à l'instar du point d'attention soulevé par la mission sur l'implication des différents acteurs.

Action : 2023.

R5. Recommandation à l'attention des équipes de coordination : maintenir la vigilance des équipes de coordination pour ne pas alourdir inutilement le fonctionnement interne et faciliter la conduite des travaux des plateformes, en restant dans leur périmètre de mission.

La DGAL prend acte de cette recommandation qu'elle partage ; les plateformes doivent rester des outils agiles et adaptables au service de la surveillance ; les règlements intérieurs et modus operandi en vigueur seront réétudiés par la DGAL à l'aune de cette exigence et des évolutions seront proposées aux Copils pour le cas où des modes opératoires contreviendraient à la souplesse recherchée.

Action : S1 2023.

R6. Recommandation à l'attention de la DGAL : en veillant à la pertinence des moyens alloués aux plateformes et pour en assurer la continuité, la DGAL devrait étudier la possibilité d'une convention cadre pluriannuelle permettant de mieux programmer les moyens des différents intervenants.

La DGAL ne poursuit pas cette recommandation pour les motifs suivants :

- *la convention cadre pluri-annuelle ne donne pas d'éléments financiers et les conventions de subvention sont préférentiellement sur un mode annuel afin d'éviter des décalages importants entre autorisation d'engagements et crédits de paiement ;*
- *par ailleurs, la préoccupation principale de la DGAL reste le modèle économique des plateformes qui repose essentiellement sur un financement du MASA.*

R7. Recommandation à l'attention des comités de pilotage des plateformes : renforcer la mutualisation et l'interopérabilité entre plateformes, des moyens et des équipes dédiés.

La DGAL partage totalement cette recommandation. L'existence de partenaires communs aux trois plateformes, la signature fin 2021 d'un contrat « One Health » signé par les vingt-et-un partenaires, et la cellule de coordination entre les plateformes sont autant de leviers sur lesquels s'appuyer pour concrétiser plus avant la mutualisation et l'interopérabilité entre plateformes. Il est proposé :

- *De questionner systématiquement la possibilité de mutualisation pour chaque outil ou méthodologie développé ;*
- *De conditionner l'octroi de ressources à la mutualisation lorsque celle-ci est possible (ressources affectées aux équipes opérationnelles, essentiellement Inrae et Anses) ;*
- *De poursuivre les travaux du groupe OH inter-plateformes (DGAL au co-pilotage) ;*
- *D'accompagner la mise en place de systèmes d'information inter-opérables entre les plateformes.*

Action : 2023 - 2024