



Mémoire pour l'obtention du

**Certificat d'Etudes Approfondies Vétérinaires en Santé  
Publique Vétérinaire**

**Impacts de la loi de santé animale sur la  
réglementation nationale**

Mission réalisée du 23 avril au 23 août 2019  
à La Direction Générale de l'Alimentation

sous la responsabilité de Pierre Primot  
chef du bureau de l'identification et du contrôle des mouvements des animaux

Valérie HALLÉ

Inspecteur de santé publique vétérinaire

Année 2018-2019

## **Remerciements**

Je tiens à remercier chaleureusement Pierre Primot, pour m'avoir proposé ce travail passionnant, et pour ses conseils durant ce stage.

Pour sa confiance et son accueil je souhaite exprimer ma gratitude à la sous directrice de la santé et protection animale, Claire le Bigot.

Pour leurs conseils, leurs avis éclairés et leur appui malgré un agenda bien chargé, un grand merci également à Armelle Cochet, la nouvelle chef du BICMA, Myriam Carpentier, adjointe à la sous directrice de la santé et protection animale, Marie Bénédicte Peyrat, chef du BSA, et Yves Lambert, son adjoint.

Je remercie également pour leur accueil, l'excellente ambiance de travail et l'aide qu'elles m'ont apportée pour la réalisation de ce stage, toute l'équipe du BICMA, Faraso Rakotovao, Agnès Giraud, Christine Lefevre, Maha Ben Abdallah, Isabelle Céleste et Marie Solange Maillot.

Un grand merci à toute la sous direction, pour l'ambiance de travail agréable et leur aide dès que j'en avais besoin, avec une mention spéciale pour les agents du BSA que j'ai bien sollicités !

Je remercie enfin toutes les personnes qui se sont prêtées au jeu des entretiens et grâce auxquelles j'ai eu des échanges particulièrement intéressants, au BPP 206, au BMOSIA, au BSV ou au FMSE afin d'éclairer ma compréhension du sujet et de la stratégie à proposer.

## Table des matières

I.	Introduction.....	5
II.	Contexte .....	5
A.	Le paquet relatif à la santé animale et végétale.....	5
B.	La réglementation actuelle relative à la santé animale.....	7
1.	A l'échelle de l'Union européenne .....	7
2.	A l'échelle nationale .....	7
C.	Le cadre financier.....	9
1.	Le cadre UE .....	9
2.	Les dispositions financières établies par maladies .....	10
3.	Le FMSE.....	11
D.	La loi de Santé Animale (LSA).....	13
1.	Genèse de la LSA .....	13
2.	Champ d'application :.....	15
3.	Organisation de la LSA .....	15
4.	Calendrier .....	16
III.	La réglementation tertiaire dérivée de la LSA : description, analyse risques/opportunités....	22
A.	Règlementation tertiaire non adoptée au 22 juillet 2019.....	22
1.	Thématique surveillance, programmes d'éradication et statut indemne .....	22
2.	Thématique mesures de contrôle des maladies.....	27
3.	Thématique mouvements.....	28
4.	Thématique entrée dans l'UE .....	32
5.	Autres projets en cours d'élaboration .....	32
B.	Règlementation tertiaire adoptée au 22 juillet 2019 :.....	33
1.	AE catégorisation et AD liste de maladies répertoriées .....	33
2.	AD enregistrement des opérateurs, identification et traçabilité des animaux .....	39
C.	Synthèse : Implications sur le volet financier et technique d'un changement de catégorie d'une maladie.....	45
1.	Eléments financiers.....	45
2.	Eléments techniques .....	48
IV.	Adaptation de la réglementation nationale à la LSA : options et méthodologie.....	49
A.	Mise en œuvre de la Loi de Santé Végétale (LSV) : impacts, méthodologie et enseignements .....	49
1.	Présentation de la législation de l'Union Européenne .....	49
2.	Enjeux : .....	50
3.	Méthodologie.....	52
4.	Rapprochement LSA et LSV .....	54

B.	Stratégies d’alignement envisageables :.....	56
1.	Consolidation du droit national .....	57
2.	Abrogation élargie des dispositions françaises.....	59
3.	Conservation de la catégorisation française .....	63
4.	Abandon de la catégorisation française .....	64
C.	Méthodologie de mise en œuvre dans un calendrier contraint.....	66
1.	Chantier d’alignement législatif .....	67
2.	Chantier d’alignement réglementaire .....	67
V.	Conclusion .....	68
	Annexe I.....	70
	Annexe II : Comparaison des catégories des maladies selon l’origine de la réglementation : France, UE et liste OIE.....	72
	Annexe III : liste des règlements, décisions et directives abrogés par la LSA .....	75
	Abrogation immédiate : .....	75
	Abrogation différée à l’entrée en vigueur de la LSA :.....	75
	Abrogation différée jusqu’au 21 avril 2024 (sauf spécification contraire prise par AD) : .....	77
	Abrogation différée jusqu’au 21 avril 2026 .....	78
	Annexe IV: Etat d’avancement de la législation tertiaire au 20/05/2019 .....	79
	Annexe V : représentation schématique de la catégorisation Fr/UE .....	80
	Annexe VI : Rétroplanning d'alignement des dispositions françaises au règlement 2016/429... ..	81

# I. Introduction

Adoptée en 2016, la Loi de Santé Animale (LSA), qui va entrer en application en avril 2021, va remplacer 39 directives et règlements dans le champ de la santé animale. Le travail de rédaction des actes délégués et actes d'exécution qui la complètent est engagé depuis novembre 2017, avec un objectif de publication pour les actes clefs qui était affiché pour mars 2019. Le passage d'un régime de directive à un régime de règlement, la profonde modification de structure des textes, qui passent d'une logique d'organisation en silos à une logique transversale, et les évolutions réglementaires portées par cette réforme, vont profondément impacter la réglementation nationale.

Les changements d'affectation des agents ayant assuré, au fil du temps, le suivi des différentes versions des textes, et l'absence de répertoire unique dédié au sujet ce travail ont engendré des difficultés dans le maintien du niveau de connaissance des dossiers.

Dans ce cadre, ce travail se veut être une base de référence, regroupant les informations utiles à la compréhension du sujet, actualisées à fin juillet 2019. Il présente également les différentes modifications apportées au cadre juridique et met en avant les points sensibles ou stratégiques, impliquant une vigilance particulière dans l'élaboration des futurs actes délégués ou d'exécution, ou risquant d'entraîner une remise en cause des dispositions nationales. Plusieurs options sont ensuite étudiées, et une méthodologie proposée, visant à permettre l'adaptation de la réglementation nationale à la LSA, dans un cadre contraint par le temps. Le prisme adopté pour traiter les impacts de l'adaptation est celui de la catégorisation des dangers sanitaires, en raison de la connexion actuelle entre les champs sanitaires et financiers fondés sur la classification des dangers sanitaires, et de l'incidence majeure de la LSA sur cet élément.

## II. Contexte

### A. Le paquet relatif à la santé animale et végétale

La garantie d'un niveau élevé de protection de la santé humaine, animale et végétale est l'un des objectifs inscrits dans les traités de l'Union Européenne (UE), et représente un enjeu qui a porté sa construction.

Les effets conjoints du changement climatique, de la mondialisation et de l'augmentation des flux de population, d'animaux et de marchandises associés, ont mis en tension le secteur de la santé

animale. Les crises qui se succèdent à un rythme désormais soutenu ont conduit à un changement de paradigme ; il serait souhaitable de pouvoir les éviter plutôt que d'épuiser les moyens humains et financiers à lutter contre des phénomènes installés et dont l'occurrence s'accroît. De plus, les nouveaux défis que représentent les demandes sociétales émergentes, en prise notamment avec une vision nouvelle du bien-être animal, et des contraintes budgétaires fortes, plaident pour la mise en œuvre d'un cadre renouvelé, qui tienne compte de ces nouveaux paramètres.

Sur le volet végétal, l'agriculture, la sylviculture et la biodiversité de l'Union Européenne sont également menacées par des organismes nuisibles et des maladies qui attaquent les végétaux. Le nombre des nouvelles espèces d'organismes nuisibles a augmenté en Europe, notamment du fait de la mondialisation des échanges et du changement climatique.

Les règles actuelles en matière de santé végétale et animale sont complexes, historiquement construites en silos, par maladies ou par organisme cible. Des règles modernisées et simplifiées permettraient d'appliquer à la santé animale et végétale une démarche davantage axée sur les risques, qui contribuerait à son tour à l'éradication des maladies animales et des organismes nuisibles aux végétaux. Indirectement, cela contribuerait au renforcement de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires, et à la pérennisation du secteur des Industries Agro Alimentaires (IAA) (750 milliards d'euros/an et 48 millions d'emplois en UE).

Dans ce cadre, l'UE a souhaité se doter d'un nouveau paquet relatif à la santé animale et végétale, composé de 5 axes thématiques : santé animale, santé des végétaux, semences végétales, contrôles officiels et cadre financier commun. A l'exception de la thématique semences, qui a été retirée du programme de travail de la Commission européenne suite au rejet de la proposition législative par le Parlement, ces quatre axes sont désormais dotés de règlements cadre unique, adoptés entre 2014 et 2016. Ces textes transversaux sont complétés par des actes délégués et actes d'exécution qui sont adoptés, ou en voie d'adoption.

Au sein du paquet relatif à la santé animale et végétale, l'axe thématique santé animale a été porté par la stratégie relative à la santé animale 2007/2013, sous la bannière « mieux vaut prévenir que guérir » affichant clairement le changement de pied politique, rendu possible suite aux nombreux progrès permis par la réglementation en place dans l'éradication des plusieurs maladies graves, et nécessaire par les nouveaux défis à relever.

## **B. La réglementation actuelle relative à la santé animale**

### **1. A l'échelle de l'Union européenne**

La construction de la réglementation de l'Union européenne relative à la santé animale s'est faite progressivement, au décours de la construction de l'Union elle-même. Les principales composantes de la politique actuelle, ventilées en règlements, directives et décisions, ont en grande partie été élaborées entre 1988 et 1995, alors que la Communauté ne comptait que douze États membres. Une conception nationale et parcellaire de la lutte contre les maladies a été remplacée au fil du temps par une harmonisation progressive des mesures de santé animale et des systèmes permettant de surveiller, diagnostiquer et combattre les maladies.

En raison de cette composition historique, le cadre actuel de la santé animale est segmenté en silos, organisés selon une logique de filière, d'espèces, ou de pathologies, en prise avec les enjeux et connaissances contemporains de son adoption.

Concernant les mouvements, l'UE est dotée d'un cadre juridique totalement harmonisé pour les échanges d'animaux vivants et de produits d'origine animale, qui permet au marché intérieur de fonctionner de façon sûre et appropriée, tout en garantissant le niveau sanitaire approprié au statut des Etats Membres (EM), ou zones ou établissements de destination.

Ce cadre a permis d'indéniables avancées en matière d'éradication de maladies graves, ce qui permet de faciliter les échanges entre EM de statut sanitaire équivalent ou vers des EM de statut sanitaire inférieur, d'augmenter la sécurité alimentaire et le niveau de protection de la santé publique, d'agir sur le bien-être des animaux et d'assurer la pérennité économique des entreprises du secteur des IAA.

### **2. A l'échelle nationale**

Les mesures de prévention, de surveillance et de lutte sont déclinées par filière et par maladie en décrets et arrêtés nationaux, souvent résultant de l'adaptation de textes de l'Union européenne, et au besoin en arrêtés préfectoraux (AMPS, APDI, déclinaisons de mesures prévues par les textes comme les conditions de prophylaxie).

Classiquement, un arrêté ministériel précise les dispositions techniques, et un second les mesures financières qui y sont adossées. Parfois, il n'existe aucun arrêté financier spécifique, les dispositions financières étant encadrées par un arrêté financier « râteau »<sup>1</sup>.

Suite à la réforme de la gouvernance sanitaire née des Etats Généraux du Sanitaire (EGS) conduits en 2010, les priorités d'action de l'Etat français reposent sur une classification des dangers, qui permet de hiérarchiser les maladies en fonction de catégories de dangers sanitaires<sup>2</sup>. La catégorisation est établie selon l'impact des dangers en fonction de la stratégie de l'Etat et du statut réglementaire international, de nombreuses maladies faisant déjà l'objet de dispositions européennes.

Les moyens et ressources mobilisés par l'État ou par les organisations professionnelles le sont ainsi en fonction de la gravité du risque correspondant :

**Les dangers de première catégorie** concernent les atteintes graves à la santé publique ou les risques majeurs pour l'environnement ou les capacités de production françaises. Ils requièrent, dans un but d'intérêt général, des mesures obligatoires de prévention, de surveillance ou de lutte. La **déclaration** de la maladie est rendue **obligatoire** sur l'ensemble du territoire national. En outre, certaines de ces maladies, dont la liste est fixée par décret<sup>3</sup>, font l'objet **d'un plan national d'intervention sanitaire d'urgence**<sup>4</sup>. La liste des maladies concernées est reprise en annexe II.

**Les dangers de seconde catégorie** concernent des dangers affectant l'économie d'une ou plusieurs filières pour lesquels il peut être nécessaire de mettre en place des programmes collectifs de prévention, de surveillance et de lutte. L'État confie la gestion des mesures de lutte à l'OVS, quand une réglementation est construite.

**Les dangers de troisième catégorie** appellent des mesures restant dans le champ de l'initiative privée. Ils comprennent également des maladies zoonotiques qui pourraient devenir d'importance, comme la fièvre Q, ou potentiellement zoonotiques, comme la paratuberculose.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 30 mars 2001 fixant les modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration

<sup>2</sup> Arrêté du 29 juillet 2013 relatif à la définition des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces animales

<sup>3</sup> Décret n° 2012-845 du 30 juin 2012 relatif aux dispositions générales organisant la prévention, la surveillance et la lutte contre les dangers sanitaires de première et deuxième catégorie

<sup>4</sup> Article L201-5 du CRPM



## C. Le cadre financier

### 1. Le cadre UE

L'article 107 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) interdit en principe les aides octroyées par les personnes publiques aux entreprises, aux fins de ne pas fausser la concurrence. Cependant, le TFUE et la Commission européenne définissent un certain nombre d'exceptions à ce principe. Lorsqu'elles sont autorisées, les aides doivent faire l'objet d'une notification à la Commission européenne et elles ne peuvent être octroyées qu'après leur approbation. Les EM peuvent également accorder certaines catégories d'aides aux entreprises sans notification préalable lorsque celles-ci remplissent des critères précis, en application des dispositions de règlements d'exemption, et notamment le règlement d'exemption (UE) 702/2014<sup>5</sup>.

Dans ce cadre, la France met en œuvre, pour la période 2015-2020, le régime cadre exempté SA 40671 relatif aux « aides visant à couvrir le coût de prévention et d'éradication des maladies animales et des organismes nuisibles aux végétaux, ainsi que de lutte contre ces maladies et organismes, et aides destinées à remédier aux dommages causés par des maladies animales ou des organismes nuisibles aux végétaux »<sup>6</sup>. Ce régime, qui dispose d'un montant plafonné de 50 millions d'euros annuels sert de base juridique nationale couvrant -et limitant de facto, sous peine d'illégalité en cas de dépassement des plafonds- les interventions publiques sectorielles.

Le règlement 652/2014<sup>7</sup> précise la gestion des dépenses relatives, notamment à la santé et au bien-être des animaux. L'annexe I de ce règlement détaille la liste des maladies ouvrant droit à un concours financier de l'UE en cas d'apparition d'une de ces maladies, en cas de mise en œuvre de mesures de protection ou de constitution de stocks de produits biologiques destinés à la lutte, dans certains cas. Dans le cas général, le cofinancement peut atteindre jusqu'à 50 % des coûts éligibles. Cette liste, assez resserrée, ne recouvre pas l'intégralité de la liste des maladies répertoriés par le règlements d'exécution ; les maladies listées appartiennent aux catégories A à C. Une priorisation

---

<sup>5</sup> RÈGLEMENT (UE) No 702/2014 DE LA COMMISSION du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

<sup>6</sup>Régime SA. 40671 « Régime cadre exempté de notification relatif aux aides visant à couvrir les coûts de prévention et d'éradication des maladies animales et des organismes nuisibles aux végétaux, ainsi que de lutte contre ces maladies et organismes »

<sup>7</sup> Règlement (UE) n ° 652/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux, modifiant les directives du Conseil 98/56/CE, 2000/29/CE et 2008/90/CE, les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n ° 178/2002, (CE) n ° 882/2004, (CE) n ° 396/2005 et (CE) n ° 1107/2009 ainsi que la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les décisions du Conseil 66/399/CEE, 76/894/CEE et 2009/470/CE

des cofinancements au regard de la catégorisation de la maladie n'est pas préférentiellement fléchée, mais serait souhaitable.

L'annexe II de ce règlement fixe la liste de maladies et zoonoses pour lesquels des programmes annuels ou pluriannuels des EM, en vue d'éradication, de lutte ou de surveillance, peuvent être éligibles à l'octroi de subventions (sous réserve de leur disponibilité après attribution des concours pour des occurrences de maladies cités au paragraphe précédent).

D'autres régimes d'aides sont également mobilisables sur la thématique santé animale afin de soutenir les PME, en application des dispositions du régime d'exemption UE 702/2014, afin de couvrir certains frais relatifs à la prévention, l'éradication, la lutte, et de remédier aux dommages liés à certaines maladies, et notamment le régime exempté SA49435<sup>8</sup>.

Dans tous les cas, le versement des aides est conditionné à l'existence de dispositions législatives, réglementaires ou administratives de portée UE, ou nationale, et s'effectue dans le cadre d'un programme public établi à l'échelle de UE, nationale ou régionale en vue de prévenir, combattre ou éradiquer la maladie en cause.

## **2. Les dispositions financières établies par maladies**

Sur la base de la catégorisation des dangers sanitaires établis par l'arrêté du 29 juillet 2013, des dispositions réglementaires (arrêté technique et financier spécifique) détaillent, par maladie nommément désignée sans référence préalable à la classification comme danger sanitaire, les mesures de police sanitaire, de surveillance, et d'indemnisation des pertes et des animaux euthanasiés sur ordre. Les maladies visées sont les dangers sanitaires de 1<sup>e</sup> catégorie, ainsi que de 2<sup>e</sup> catégorie réglementés (LBE).

D'autre part, l'AM du 30 mars 2001, sans référer directement à la classification des dangers sanitaires, permet l'indemnisation des animaux et produits détruits sur ordre de l'administration. L'indemnisation porte sur la valeur marchande objective des animaux abattus, ainsi que les pertes de production, plus 75 % des mesures de désinfection.

Les crédits du programme 206 engagés en santé animale sont globalement ventilés en 2 catégories, les crédits généraux visant à couvrir les dépenses prévisibles associées à la gestion des maladies

---

<sup>8</sup> Régime SA.49435 « Aide en faveur des PME actives dans la transformation et la commercialisation de produits agricoles pour la période 2015-2020 »

animales, ainsi que la préparation aux situations d'urgence et crises sanitaires, et les crédits spécifiques, non programmables, liés à la gestion des foyers de maladie, et notamment le paiement des interventions de police sanitaire relatives à des DS1 ou 2, et les indemnités des propriétaires dont les animaux ont été abattus sur ordre.

Ces dispositions peuvent être complétées par d'autres types de subventions, en provenance du FMSE notamment.

### **3. Le FMSE**

#### ***a) Périmètre d'intervention***

Les fonds de mutualisation dont fait partie le FMSE (fond national agricole de mutualisation sanitaire et environnementale) ont été institués en France en 2010 par la loi de modernisation de l'agriculture, créé par le règlement européen R 2009/73 et prévu par l'article 36 du FEADER. L'adhésion à ce fonds, outil majeur de gestion collective du risque, est obligatoire. Ce fond relève des articles R 361-50 à R361-64 et D 361-65 à D361-80 du CRPM, complétés par plusieurs textes réglementaires<sup>9</sup>.

Le FMSE est composé d'une section commune, à laquelle sont affiliés tous les agriculteurs, et de sections spécialisées ciblant les filières de production. Ainsi, il existe aujourd'hui des sections spécialisées ruminants, porc et aviculture, et la création de sections apicole et équine est en cours de réflexion.

Les risques indemnisables par le FMSE, dans le cadre des programmes d'indemnisation déposés annuellement en fonction des incidents sanitaires constatés sur le territoire, sont assis sur le système actuel de catégorisation des dangers sanitaires. Ainsi, le FMSE est en capacité réglementaire d'intervenir pour les pertes d'animaux, de production, rendement ou performance, les pertes commerciales et le coût des mesures de lutte ou de traitement, subies dans le cadre de dangers sanitaires de catégorie I et II, définis comme tels par l'arrêté du 29 juillet 2013, ainsi que les incidents environnementaux. Certaines pertes liées notamment à l'interdiction de mouvement pendant la durée des APDI, et ainsi que les pertes liées à la réorientation technique de produits, par exemple pour le lait cru qui doit être pasteurisé, sont également concernées.

---

<sup>9</sup> Arrêté du 12 avril 2012 relatif aux coûts et pertes éligibles à indemnisation par un fonds de mutualisation

Arrêté du 8 août 2012 relatif aux incidents environnementaux pour lesquels les pertes économiques sont éligibles à indemnisation par un fonds de mutualisation

Arrêté du 12 avril 2012 relatif à la liste des maladies animales et organismes nuisibles aux végétaux pour lesquels un fonds de mutualisation agréé peut présenter un programme d'indemnisation

Parmi les risques indemnisables, les sections spécialisées déposent chaque année des programmes d'intervention, en privilégiant les pathologies qui ne bénéficient pas d'autres soutiens (par exemple, plan des GDS pour le BVD, ou caisse coup dur salmonelles), et celles pour lesquelles un plan de lutte existe, dans l'objectif collectif d'amélioration de l'état sanitaire de la filière.

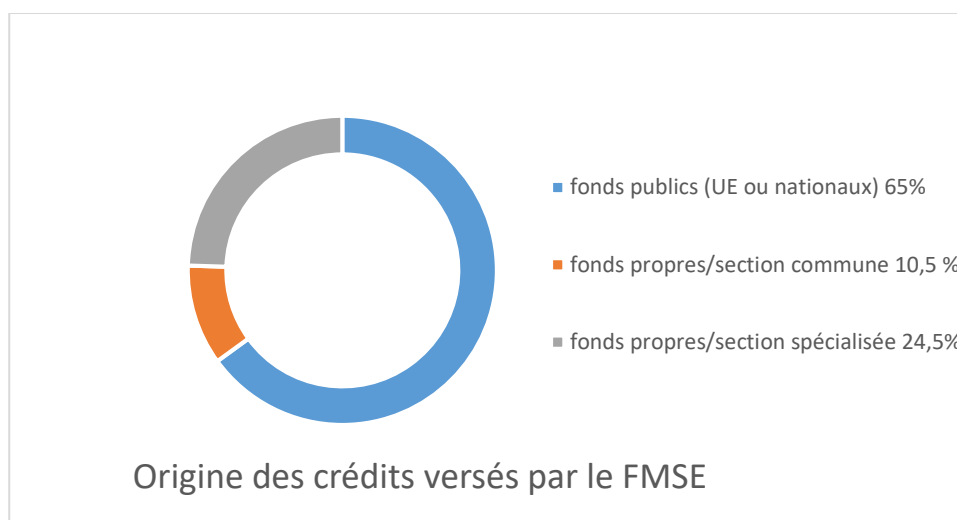
## **b) Cofinancements**

Les programmes d'indemnisation du FMSE peuvent être cofinancés par l'Etat et ou par l'UE, dans la limite de 65 % des dépenses d'interventions. Le champ du cofinancement recouvre les maladies présentes sur liste OIE, ou sur les annexes du Règlement (UE) n° 652/2014.

Le taux de pertes démontrables est le critère permettant de sélectionner l'origine du concours :

- Les programmes d'indemnisation visant à indemniser des pertes économiques liées à des événements sanitaires entraînant des pertes de production supérieures à 30 % sont prises en charge par le FEADER dans le cadre du programme national de gestion des risques et d'assistance technique (PNGRAT).
- Les programmes d'indemnisation visant à indemniser des pertes économiques liées à des événements sanitaires entraînant des pertes de production inférieures ou égales à 30 % sont prises en charge sur fonds nationaux (FNGRA), au titre de l'aide d'état notifiée SA.43200 « Aides aux contributions financières des fonds de mutualisation ».

En 2019, environ 75 % des programmes sont cofinancés par le FNGRA, en raison notamment du choix des sections d'intervenir sur des programmes visant la prévention, et donc sur des événements générant moins de 30 % de pertes.



Le plafonnement budgétaire annuel des programmes d'indemnisation, financé à 35% sur fonds propres si le programme est cofinançable, et à 100% sur fonds propres dans le cas contraire, est lié au montant des cotisations collectées par le FMSE auprès des adhérents. Il dispose d'un budget annuel de 10 millions d'euros pour la section commune, d'une moyenne de 15 millions environ par section spécialisée, ainsi que de 50 millions de fonds de réserve, qui permet notamment d'assurer la trésorerie suffisante au paiement des indemnités aux demandeurs éligibles avant de procéder à la demande de remboursement de la part cofinançable au MAA.

## **D. La loi de Santé Animale (LSA)**

Si les apports de la réglementation en place sont indéniables en termes d'augmentation du niveau de santé et de sécurité sanitaire, l'apparition de certaines pathologies, comme le SRAS, ou le développement de certaines autres dans des dimensions inédites (FCO, IA), butent dans les limites du cadre en place. Ces crises sont apparues en prise directe avec le changement climatique, induisant des modifications des aires de répartition de certains hôtes ou vecteurs d'agents pathogènes, et une profonde mutation des flux de personnes, d'animaux et de biens, lié à une majoration du risque de déplacement d'une pathologie, d'un agent, ou d'un vecteur vers un territoire jusque-là indemne.

De plus, le constat que 60% environ des maladies humaines infectieuses connues ont une origine animale<sup>10</sup> et qu'au moins 70 % des maladies émergentes ou réémergentes graves sont depuis un siècle presque toujours des maladies zoonotiques ou à vecteurs, plaide pour une approche holistique de la santé, dans une approche intégrée des santés publiques, animales et environnementales aux différentes échelles de lecture. L'approche « One health » apparaît, dans ce cadre, la plus appropriée en réponse à ces enjeux.

### **1. Genèse de la LSA**

Afin de relever ces nouveaux défis, et de s'adapter aux contraintes actuelles, la Commission a développé sa stratégie de santé animale (2007-2013), qui est construite sur 4 piliers :

1. priorisation des interventions à conduire et des moyens à y consacrer, nécessitant une catégorisation des menaces représentées par les maladies animales ;

---

<sup>10</sup> Position française sur le concept « One Health/Une seule santé » : Pour une approche intégrée de la santé face à la mondialisation des risques sanitaires French Position on the One Health Concept: For an Integrated Approach to Health in View of the Globalization of Health Risks Document de travail stratégique Strategic Working Document [archive] Août 2011, PDF, 32 pages

2. construction d'un cadre juridique modernisé et adapté : plus restreint en nombre de textes (39 directives et règlements remplacés par une base unique), ainsi qu'en substance ;
3. mise en place de règles cohérentes de prévention et d'éradication des maladies animales ;
4. appui sur un cadre scientifique solide, constitué des laboratoires de référence (EURLs, European Union Reference Laboratories) des agences UE (EFSA, European Food Safety Authority et EMA, European Medicines Agency), et de l'OIE.

Le règlement cadre 2016/429 (« loi de santé animale », LSA) représente le principal instrument pour mettre en œuvre cette stratégie, dans une approche intégrée de type « one health ». La LSA permet aux EM **plus de souplesse** dans la prise en compte et le traitement des risques sanitaires, basée sur une évaluation du risque.

L'objectif est ainsi de définir des mesures comportant davantage de possibilités de **flexibilité**. Ces mesures de flexibilité doivent permettre une meilleure prise en compte des nouvelles menaces et maladies émergentes, des différents types d'établissement accueillant les différentes espèces, des développements scientifiques en matière de diagnostic ou de lutte contre les maladies, de l'évolution des standards internationaux (OIE), des risques émergents et changements climatiques, et des circonstances locales, tout en maintenant le fonctionnement efficient du marché intérieur.

La LSA fixe ainsi, dans un cadre horizontal unique, les grands **principes** en matière de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles.

Les règles sont centrées sur **l'évaluation du risque**, et la priorisation, avec un renforcement de la **prévention** et des mesures de **biosécurité**.

Dans ce cadre, l'accent est mis sur la **surveillance évènementielle**, incluant le suivi de la santé et du comportement des animaux, l'évolution de la productivité et de la mortalité et la traçabilité. Le recours à la visite sanitaire des établissements est soutenu, dans cette optique, et intègre du conseil et de la détection précoce et peut être combinée à d'autres visites.

La LSA permet d'autre part de **clarifier les responsabilités de tous les acteurs** : opérateurs, vétérinaires, laboratoires, autorités compétentes.

Les opérateurs, détenteurs d'animaux, sont reconnus comme responsables de la santé de leurs animaux, ils doivent mettre en œuvre les mesures de biosécurité nécessaires; et doivent disposer de connaissances adéquates en matière de santé animale. Les vétérinaires doivent avoir un rôle actif dans la détection des maladies, ils informent l'Etat si besoin. Les autorités compétentes des Etats membres doivent disposer de personnel qualifié, de ressources financières, d'un réseau de

laboratoires. Les laboratoires doivent mettre en œuvre les mesures de biosécurité adéquates, et tous les acteurs sont soumis à l'obligation de notification.

Elle permet également la **facilitation des échanges** tout en protégeant la sécurité sanitaire, en encadrant les mouvements entre les Etats membres et les entrées dans l'Union des animaux et de leurs produits. Enfin, elle pose les principes d'une **réciprocité accrue** des échanges intra Union Européenne et importations, par le biais d'une démarche communautaire unifiée dans les négociations avec les pays tiers posant le principe d'une concurrence rendue loyale par l'équivalence des conditions d'accès aux différents marchés.

## 2. Champ d'application :

La LSA concerne les animaux terrestres et aquatiques, les animaux de rente, de compagnie et la faune sauvage. Elle ne couvre pas les champs suivants :

- ❑ L'alimentation animale et les sous-produits animaux, les zoonoses alimentaires (liées aux salmonelles notamment), les ESST, et le bien-être animal, qui restent couverts par la réglementation de l'Union européenne en vigueur ;
- ❑ Les médicaments vétérinaires, couverts par le règlement (UE) 2019/6 ;
- ❑ Les contrôles officiels, et les dépenses dans le domaine de la santé animale, thématiques appartenant au paquet relatif à la santé animale et végétale, dont la mise en œuvre a conduit à l'adoption des règlements cadre (UE) 2017/625 et (UE) 2014/652.

Plus en détail, la LSA remplace, dans une logique d'harmonisation et de simplification, 39 directives, décisions et règlements par une base unique, complétés par de la législation tertiaire pouvant aller jusqu'à 97 AD et 47 AE. La liste des textes abrogés est présentée en annexe III, sa lecture permet d'embrasser l'ampleur du champ de la transformation réglementaire entraînée par l'entrée en vigueur de la LSA.

## 3. Organisation de la LSA

La loi de santé animale est organisée en neuf sections thématiques transversales :

- Partie 1 : responsabilité des acteurs, priorités et catégorisation des maladies animales
- Partie 2 : règles pour la notification, les rapports, la surveillance, les programmes d'éradication et les statuts indemnes

- Partie 3 : plans d'intervention, utilisation des médicaments vétérinaires dans le contrôle des maladies, mesures de contrôle des maladies
- Partie 4 : enregistrement, approbation, traçabilité et mouvements
- Partie 5 : entrée dans le territoire de l'UE et transit
- Partie 6 : mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie
- Partie 7 : mesures d'urgence
- Partie 8-9 : dispositions communes, transitoires et finales

Cette organisation transversale détermine celle de la législation tertiaire, également segmentée en champs thématiques. Cela représente un changement de pied majeur dans la lecture de la réglementation et dans sa mise en œuvre, par rapport à la situation actuelle organisée par maladies ou filières. En fonction des options retenues dans l'articulation des dispositions issues de la LSA avec la réglementation nationale, ce point devrait faire l'objet d'une attention particulière dans la période de transition, afin d'accompagner au mieux les opérateurs et nos services.

## **4. Calendrier**

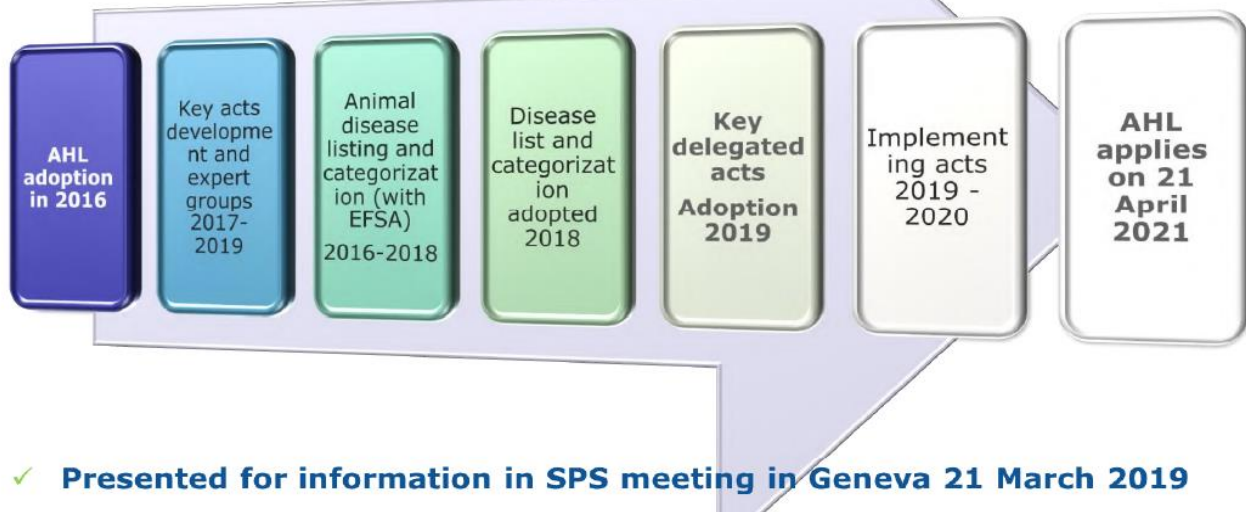
### ***a) Cadre général***

Le règlement cadre a été publié en mars 2016 ; il entrera en application en avril 2021. Les dispositions détaillées des directives et règlements actuels, doivent être incluses dans des actes délégués (AD, DA en anglais) et des actes d'exécution (AE, IA en anglais), qui viennent compléter le règlement cadre.

La législation tertiaire attendue est dense, puisqu'il y a la possibilité d'adopter 97 actes délégués, et 47 d'actes d'exécution, en comptant les actes optionnels.



## Process overview



Calendrier prévisionnel d'adoption de la LSA et des textes qui lui sont attachés

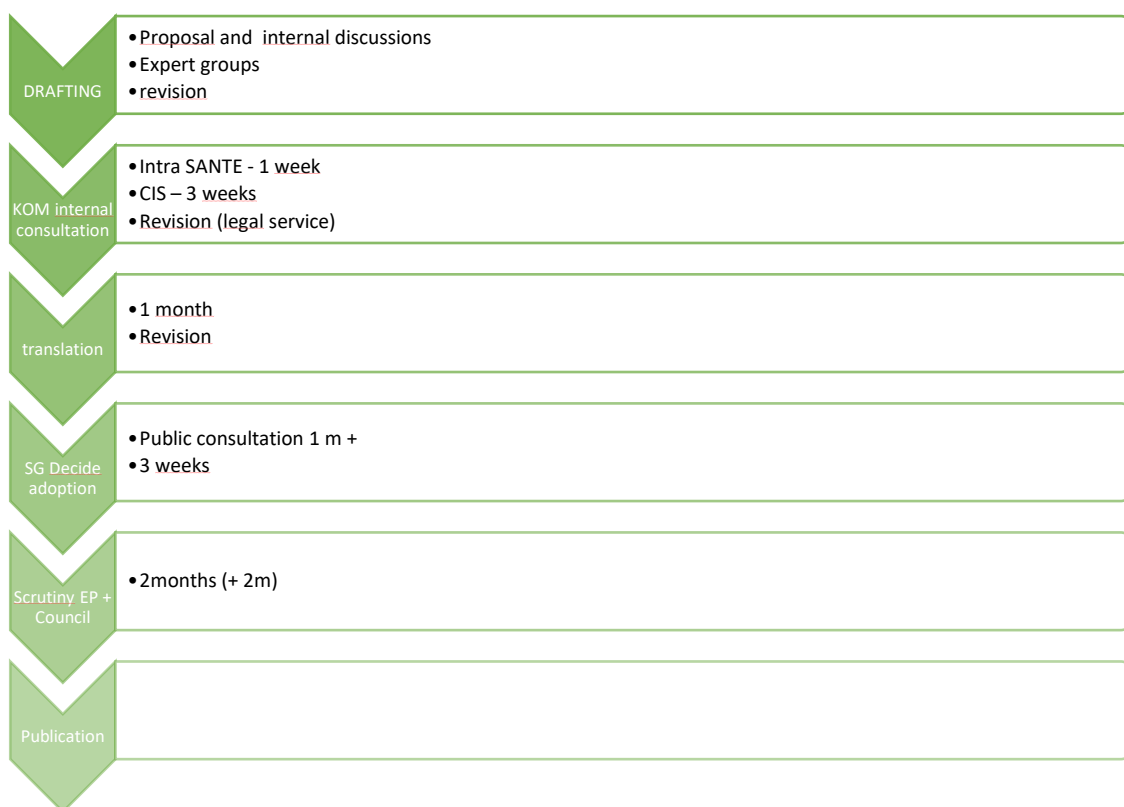
L'objectif de publication était fixé par la LSA à fin avril 2019, pour 21 AE et 40 AD, désignés comme actes « clef ». Des retards ont cependant été enregistrés, liés à un lancement tardif des travaux par la Commission européenne. De ce fait, fin juillet 2019, ont déjà été publiés les seuls actes suivants :

- Règlement délégué (UE) 2018/1629 modifiant la liste de maladies figurant à l'annexe II du règlement (UE) 2016/429 ;
- Règlement d'exécution (UE) 2018/1882 sur l'application de certaines dispositions en matière de prévention et de lutte contre les maladies, à des catégories de maladies répertoriées et établissant une liste des espèces et des groupes d'espèces qui présentent un risque considérable du point de vue de la propagation de ces maladies répertoriées ;
- Règlement délégué (UE) .../... du 28.6.2019 complétant le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les règles relatives aux établissements détenant des animaux terrestres et aux couvoirs ainsi qu'à la traçabilité de certains animaux terrestres détenus et des œufs à couvrir. L'adoption du texte doit intervenir fin août, sa modification n'est plus possible, seul un rejet total suite à avis du législateur l'est encore.

La consultation des Etats membres pour la rédaction des actes délégués est terminée, hors aquaculture, dont la commission finalise la rédaction, et certains points particuliers (vaccination, équidés notamment).

Lors de chaque étape de l'élaboration des projets de texte, les organisations professionnelles ont été consultées, via un groupe miroir regroupant toutes les organisations professionnelles, qui a été destinataire de chaque projet. Cette méthodologie, qui a permis aux opérateurs concernés d'échanger en amont avec les services du MAA, afin de pouvoir porter les amendements nécessaires aux projets, a été unanimement saluée.

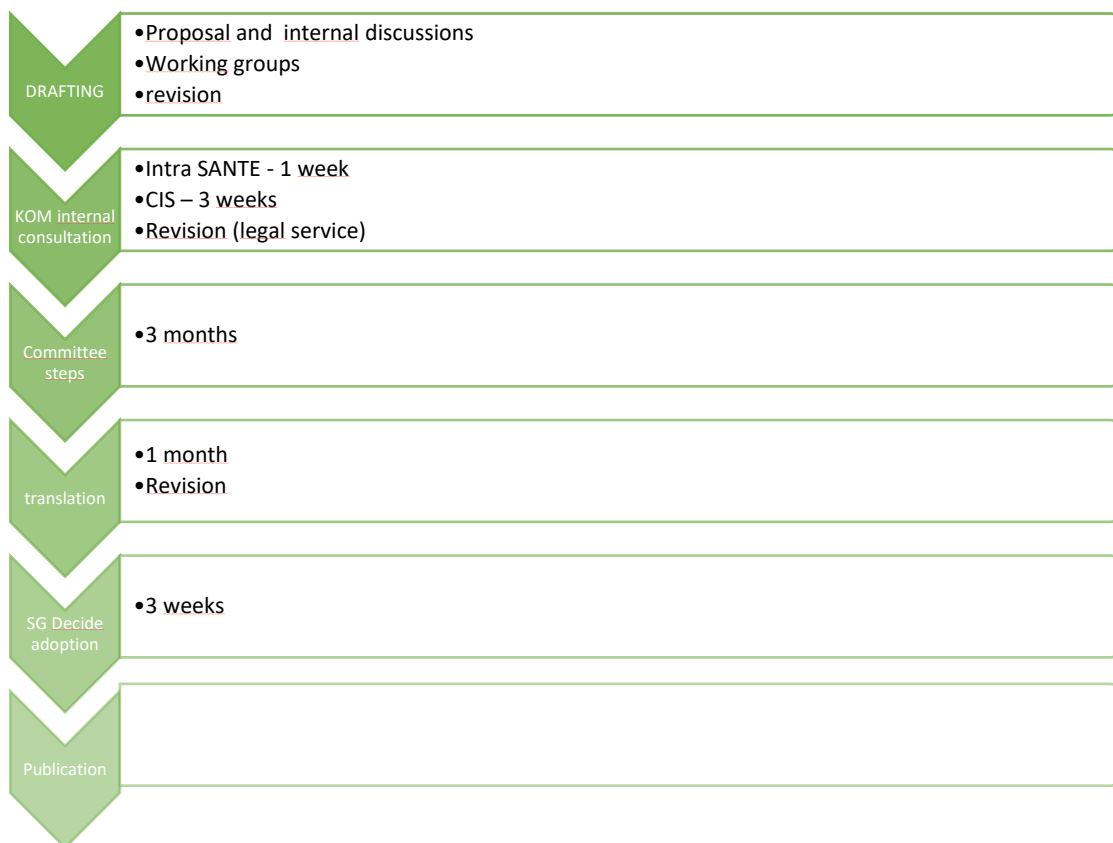
Les textes doivent être soumis à la consultation du public sur le site de la Commission européenne<sup>11</sup>, pendant 1 mois. La nécessité de consulter les projets, et d'en faire un retour en temps voulu sur le site, a été rappelé aux membres du CNOPSAV lors de chaque session. Après consultation publique, les projets sont transmis au Parlement UE et Conseil pour avis, le droit d'objection du législateur étant de 2 mois extensible une fois. Un avis défavorable sur une partie du texte entraîne l'annulation de l'intégralité de l'acte.



### Processus d'adoption des actes délégués

<sup>11</sup> Site de la Commission européenne>home>law>have your say>published initiatives [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives_en)

Des incertitudes persistent ainsi à ce stade, bon nombre de textes n'étant pas encore consolidés. De plus, des précisions supplémentaires à la LSA sont attendues dans les actes d'exécution auxquels les projets d'actes délégués renvoient. Les premières ébauches d'actes d'exécution sont travaillées actuellement en groupes de travail (WG). Seul l'acte d'exécution relatif à la catégorisation des maladies répertoriées est déjà finalisé et publié.



### Processus d'adoption des actes d'exécution

Les EM se prononcent par vote, lors de l'examen des AE en comité permanent. De ce fait, les décisions pour certaines dispositions pour lesquelles les visions des EM sont très éloignées, risquent d'être difficiles à adopter.

### **b) Etat d'avancement**

Pour l'instant ont été travaillés 10 AD et 3 AE. Les thématiques « catégorisation des maladies »,

« liste des maladies répertoriées », et « enregistrement des établissements/ou et traçabilité sont les seules dotées d'un AD ou AE qui a été adopté ou publié, à la date du 22 juillet 2019.

Les actes délégués et actes d'exécution « clé » non finalisés actuellement regroupent les thématiques suivantes :

- Prévention / Surveillance /statuts indemnes
- Mesures de contrôle des maladies
- Mouvements
- Entrée dans l'UE d'animaux et de produits d'origine animale
- Reproduction / produits germinaux
- Aquaculture

En fonction de la thématique, le niveau d'avancement est variable.

Part AHL	Act	Status
1	DA on list of animal diseases	COMPLETED
	IA on categorisation of diseases	COMPLETED
2	DA on surveillance	FINAL STAGE/PUBLIC FEEDBACK
3	DA on disease control	FINAL STAGE/PUBLIC FEEDBACK
4/1	DA on establishments and I&R of animals	COMPLETED
	IA on I&R of animals	FINAL STAGE (ON HOLD)
	DA on Germinal Products (establishments, traceability, movements)	FINALISED/TRANSLATION
	IA on Germinal Products (traceability, movements)	FINAL STAGE (ON HOLD)
	DA on movements of terrestrial animals	FINAL STAGE/PUBLIC FEEDBACK
	DA on movements of products of animal origin	ONGOING
4/2	DA on aquaculture establishments	ONGOING
	DA on movements of aquatic animal	ONGOING
5	DA on entry into the EU	FINAL STAGE/PUBLIC FEEDBACK

Synthèse : Etat d'avancement des projets prioritaires complétant la LSA au 22/07/2019

### **c) Mesures transitoires**

Bien que l'entrée en application des dispositions de la LSA soit fixée au 21 avril 2021, afin d'une part de faciliter la transition entre le corpus réglementaire actuel et la LSA, et d'autre part de conserver de la souplesse et plus de réactivité dans la prise de mesures en cas de crise notamment, plusieurs dispositifs ont été prévus afin d'assouplir le calendrier.

Ainsi, les dispositions de certaines directives que la LSA abroge restent applicables, sauf acte délégué contraire, jusqu'au 21 avril 2024 :

- Directive 92/66 (mesures communautaires de lutte contre la maladie de Newcastle) ;
- Directive 2000/75 (mesures communautaires de lutte contre la FCO) ;
- Directive 2001/89 (mesures communautaires de lutte contre la PPC) ;
- Directive 2002/60 (dispositions spécifiques pour la lutte contre la PPA) ;
- Directive 2003/85 (mesures communautaires de lutte contre la FA) ;
- Directive 2005/94 (mesures communautaires de lutte contre l'IA).

D'autre part, l'adoption de certains AD et AE sera déclenchée par des circonstances particulières, listées par la LSA, sans date précise d'entrée en application. Ainsi, des AD pourraient être adoptés à tout moment, par exemple pour l'introduction d'une date plus précoce que le 21 avril 2021 pour l'abrogation des règles actuelles sur l'identification des espèces bovine, ovine, caprine, porcine, ou d'une date plus précoce pour l'abrogation des règles actuelles sur les directives de certaines maladies citées au paragraphe précédent. De même, des AE pourraient être adoptés dès que nécessaire, afin d'encadrer les statuts indemnes de maladies, et leur retrait/suspension, ou l'approbation des programmes d'éradication.

Certains AD et AE sont de plus optionnels (par exemple ceux liés aux règles pour les compartiments, ou à l'application uniforme des règles de biosécurité).

Enfin, les dispositions relatives aux animaux de compagnie du règlement 576/2013 restent applicables jusqu'au 21 avril 2026.

#### **Point de vigilance général:**

**La transmission systématique de tous les projets aux représentants des opérateurs, à chaque stade, outre qu'elle permet d'amender efficacement les différentes versions travaillées, est fondamentale pour garantir l'acceptabilité future des textes, et doit être poursuivie, ainsi que les invitations régulières à prendre connaissance des consultations publiques et y répondre.**

Il conviendra également de s'assurer, lors de l'adoption des actes délégués clefs, que ceux-ci n'abrogent pas avant la date du 21/04/2024 les directives portant les mesures de lutte contre la maladie de Newcastle, FCO, PPC, PPA, FA, IA, dès lors que les mesures correspondantes n'auraient pas encore été reprises en France.

### **III. La réglementation tertiaire dérivée de la LSA : description, analyse risques/opportunités**

#### **A. Réglementation tertiaire non adoptée au 22 juillet 2019**

##### **1. Thématique surveillance, programmes d'éradication et statut indemne**

Le règlement délégué relatif à la surveillance a dépassé la phase de consultation publique, close le 03 juillet 2019.

Cet AD précise notamment les exigences retenues pour la reconnaissance des programmes permettant l'obtention du statut indemne d'une pathologie. Ses dispositions revêtent ainsi une place centrale dans la mise en œuvre de la stratégie sanitaire contre les maladies classées en catégorie C par la LSA, dont certaines font l'objet de préoccupations spécifiques, et notamment IBR, BVD et FCO. Les dispositions de l'AD viennent également préciser la notion de compartiments, mais uniquement pour les animaux aquatiques.

Des AE, relatifs à la notification et au reporting sur les maladies animales, aux programmes d'éradication, aux statuts indemnes de maladie, et aux listes des maladies pour les programmes de

surveillance de l'UE et pour les compartiments (animaux aquatiques uniquement), vont venir compléter les dispositions de l'AD.

Les AE relatifs à la notification/ reporting et l'AE relatif aux programmes d'éradication/statut indemne doivent être discutés fin 2019, pour une adoption au premier trimestre 2020.

L'AE relatif aux listes de maladies visées par les programmes de surveillance de l'UE, et l'AE relatif aux compartiments pour les animaux aquatiques doivent être discutés au 2<sup>e</sup> semestre de 2020.

### **a) Reconnaissance des programmes nationaux**

Le classement en catégorie C ouvre possibilité pour un Etat membre de faire reconnaître son programme d'éradication volontaire et son statut (zone ou état indemne), et ainsi de protéger son territoire par des restrictions aux mouvements entrants. De manière générale, le texte dispose la mise en œuvre d'obligations de moyens précis aux fins de reconnaissance au niveau UE des programmes de surveillance et d'éradication.

#### (a) IBR

En raison des pertes économiques, il y a aujourd'hui consensus sur la nécessité d'éradiquer l'IBR en France, la lutte est aujourd'hui encadrée par arrêté ministériel, le seuil historique de 60 % des animaux/60% des éleveurs engagés dans un plan volontaire de lutte ayant progressivement été franchi sur le territoire. La réglementation UE actuelle reconnaît déjà pour l'IBR un statut de région ou pays indemne, et un statut de région ou pays disposant d'un programme de lutte approuvé par l'UE.

Le dispositif français est basé sur des contrôles sanguins effectués sur du sérum de mélange, contrairement à ce que font d'autres EM comme l'Allemagne, qui se base sur des analyses individuelles. Or, la méthodologie de référence applicable, telle que définie dans l'AD afin d'obtenir la reconnaissance par l'UE du programme volontaire d'éradication contre l'IBR et plus tard d'un statut indemne, est basée sur des analyses individuelles.

#### **Point de vigilance :**

L'acte délégué n'étant pas encore adopté, la France est encore en mesure d'essayer de faire reconnaître ses vues. Le Ministre de l'agriculture a récemment pris l'attache du Commissaire à la Santé et à la Sécurité alimentaire, afin d'appuyer la nécessité de prise en compte d'une obligation de résultats et non de moyens dans la méthodologie de reconnaissance officielle des programmes par l'UE.

**Une réflexion devrait être menée afin d'arbitrer, si cette position était maintenue, sur l'opportunité de faire reconnaître ou pas le programme français.** En cas de refus définitif de reconnaissance du programme français, en face du cout liée à un changement de méthode – passage aux analyses individuelles pour le cheptel France, devrait être positionné le bénéfice à faire reconnaître ce programme par les méthodes actuellement privilégiées par l'UE.

En 2018, environ 50 000 bovins, répartis en 4000 lots, ont été échangés vers les EM disposant à ce jour d'un statut indemne ou d'un programme de lutte reconnu ; il s'agit d'animaux de haute valeur génétique principalement. Leur mouvement nécessite entre autres la réalisation d'un test sérologique individuel, de faible cout par rapport à la valeur de l'animal, et d'une période d'isolement. Il est probable, sauf à ce que d'autres EM fassent la démarche d'acquisition d'un statut ou d'un programme reconnu, que ces chiffres restent stables, comme c'est le cas depuis plusieurs années.

#### (b) BVD

Le même type de réflexion doit également être mené au sujet de la BVD, dont le cout pour l'élevage français est aujourd'hui estimé à 30 millions d'euros/an.

Le niveau de conclusion actuellement porté par l'OVS, qui s'appuie sur une qualification individuelle des animaux, par la recherche et l'élimination des animaux infectés permanents immunotolérants (IPI) n'est pas en phase avec les conditions définies par le projet d'acte délégué, qui s'appuie sur des statuts sanitaires de troupeaux, et des contrôles préalables aux mouvements.

#### **Point de vigilance :**

Les échanges récents avec GDS France ont laissé entrevoir un frein, de nature économique, à la mise en œuvre dans les filières du plan d'éradication selon les méthodes reconnues par l'UE, en relation avec le contexte épidémiologique national (forte prévalence nationale et grande disparité de prévalence entre les régions). Les membres du CNOPSAV SA réunis le 04 juillet 2019 ont ainsi unanimement validé le principe d'une action séquencée, avec **mise en œuvre dans un premier temps d'un programme national visant l'éradication, sans objectif d'engager la France dans un programme reconnu par l'UE.**

Considérant le poids de la France dans les échanges intraUE, cette décision politique pourrait éventuellement impacter l'évolution de la réglementation UE, notamment sur l'évolution d'une obligation de moyens vers une obligation de résultats, comme suite au courrier du Ministre. Cependant, l'absence jusqu'ici de reconnaissance de statut ou de programme au niveau de l'UE interdit l'estimation du nombre d'animaux potentiellement concernés par des mouvements en direction d'EM disposant de statuts supérieurs.



**Cette position pourrait également être révisée à moyen terme**, l'acceptabilité du dispositif UE s'étant améliorée en parallèle de l'amélioration sanitaire attendue avec la mise en œuvre du programme d'éradication national.

(c) FCO

La reconnaissance d'un programme d'éradication contre la FCO oblige, selon les dispositions actuellement retenues, à la mise en œuvre de la lutte contre tous les sérotypes présents sur le territoire.

**Point de vigilance :**

Pointant la faible pathogénicité de certains sérotypes qui pourraient éventuellement contaminer la France, et l'absence de vaccin disponible dirigé contre chaque sérotype, les représentants de la filière soulèvent une inquiétude, même s'il n'est à ce stade pas envisagé de programme d'éradication volontaire de la FCO. Néanmoins, **le positionnement des partenaires commerciaux des français, et notamment Espagne et Italie, s'ils choisissaient à terme de s'engager dans cette voie, pourraient fortement impacter la politique française en la matière.**

***b) Notion de compartiments***

La notion de base de prévention et contrôle des maladies, basée sur le statut indemne d'un pays, a progressivement été complétée par une approche affinée, qui considère ce concept d'absence de maladie au-delà des frontières nationales, afin de l'étendre au niveau régional/zonal, qui est le plus pertinent en terme d'efficacité reconnue des campagnes d'éradication. D'autre part, les avancées technologiques et scientifiques, en rapport avec la structuration de certaines filières, permettent désormais d'affirmer que même dans le cas où une maladie est susceptible d'être présente dans un pays ou une zone, le commerce des animaux et de leurs produits peut être sans risque si les conditions appropriées d'atténuation du risque sont réunies.

Dans ce cadre, l'OIE a institué la notion de «compartimentation» dans le cadre du code sanitaire pour les animaux terrestres et du code sanitaire pour les animaux aquatiques. La compartimentation au sens de l'OIE est la procédure par laquelle les sous-populations animales de statut sanitaire différent peuvent être séparées les unes des autres grâce à l'application de mesures strictes de biosécurité. Ce concept de compartimentation, qui nécessite une reconnaissance officielle des partenaires commerciaux dans le cadre de négociations bilatérales, est utilisé actuellement entre différents pays dans le monde pour la PPA, la PPC, le SDRP, la PPR, le SDRP et la FA.

La LSA redéfinit le compartiment comme une sous population (terrestre ou aquatique) contenue dans un ou plusieurs établissements, qui relèvent d'un système de biosécurité commun.

Les modalités de reconnaissance et d'approbation des compartiments relatifs aux animaux terrestres ne sont pas couverts par les dispositions de cet AD, un travail complémentaire devra être mené, sans plus d'élément de calendrier fourni à ce stade.

Cet AD modifie en profondeur les dispositions relatives au compartiment pour les animaux aquatiques, tant en ce qui concerne le périmètre du compartiment, qui devient possible à l'échelle de l'établissement, que le design des plans de surveillance ou la méthodologie d'acquisition des statuts indemnes.

### **Point de vigilance :**

La LSA devrait permettre d'utiliser le système des compartiments pour d'autres espèces et maladies animales que le secteur aquacole. **La liste des maladies répertoriées par espèces pouvant faire l'objet d'une compartimentation fera l'objet d'un acte d'exécution, dont la préparation devrait être suivie avec vigilance.** Les possibilités étendues qui devraient être offertes, en terme d'espèces et de maladies, revêtent un intérêt stratégique pour le maintien des capacités d'expédition des filières, notamment en génétique, en cas de crise sanitaire. La filière porcine est notamment très demandeuse de pouvoir bénéficier de ces dispositions, ainsi que le rappelait le président de l'agence de la sélection porcine (ASP) par un courrier d'avril 2019 au DGAI.

Le modèle de production retenu pour le design de la méthodologie d'acquisition des statuts indemnes et des plans de surveillance pour le système aquacole est de type intensif (salmoniculture, élevage en cages ou bassins très concentrés) qui est très différent du modèle de pisciculture extensive majoritaire en France. Les obligations en matière de surveillance sont difficiles à remplir pour les productions organisées sur ce modèle. Leur applicabilité devra faire l'objet d'une vigilance particulière, ce que relèvent également les autorités des Pays de l'Est, organisés de la même façon. Afin de préserver la capacité des filières françaises à maintenir leurs flux commerciaux, **il est stratégique pour la France d'obtenir que dans la version finale du texte, soit à minima acté l'applicabilité des plans à l'échelle de l'établissement agréé, et non plus à chaque bassin le composant.**

## 2. Thématique mesures de contrôle des maladies

Le règlement délégué relatif aux mesures de contrôle a passé la phase de consultation publique, close depuis le 19 juillet 2019. Les éléments relatifs à la politique de vaccination ont été extraits du projet d'AD suite à la dernière réunion du groupe d'expert, en relation avec la problématique liée notamment aux vaccins DIVA (Differentiating Infected from Vaccinated Animals.) Un projet d'AD séparé va être élaboré dans les prochains mois.

Des AE relatifs, d'une part à la mise en place de plans d'urgence, et d'autre part aux banques d'antigènes, de vaccins et de diagnostics de l'Union, vont compléter ces dispositions. L'adoption est prévue en 2020.

L'AD introduit plusieurs possibilités de flexibilité à l'interdiction de mouvement dans les zones de protection et de surveillance.

Il précise les conditions dans lesquelles des animaux détenus à l'intérieur des zones de restriction pour les maladies de catégorie A peuvent sortir, pour être abattus dans un abattoir situé en ZP, en ZS, ou hors ZS, et inversement, les conditions d'accès à un abattoir situé en zone de restriction pour des animaux situés en dehors.

Cet AD précise également, et c'est une nouveauté, que l'autorité compétente peut déroger à l'interdiction de mouvements d'ongulés dans la zone de surveillance pour les maladies de catégorie A lorsque ceux-ci sont destinés à un établissement appartenant à la même chaîne d'approvisionnement, en vue de compléter le cycle de production avant abattage (dérogation « supply chain »).

Le champ de cette dérogation englobe la filière porcine, et recouvre un enjeu notable en matière économique et de BEA, puisqu'il offre une alternative à l'euthanasie à défaut d'autre option, pour les porcelets en maternité qui seraient empêchés de mouvement, dans un contexte de menace liée à la peste porcine et d'exigence sociétales renouvelées en matière de BEA.

### Points de vigilance :

L'assouplissement porté par l'article 45 de ce projet AD s'applique aux établissements appartenant à la même chaîne d'approvisionnement (« supply chain »). Ce terme est défini dans l'AD « règles

relatives aux établissements détenant des animaux terrestres, et traçabilité », publié le 28/06/2019, ainsi que dans ce projet, comme une chaîne de production intégrée consistant en un réseau collaboratif d'établissements entre lesquels des porcins sont transférés.

**La pertinence sanitaire de cette définition limitative en terme d'espèces de la chaîne d'approvisionnement est à interroger, et un travail d'amendement de ces dispositions pourrait être porté auprès de la Commission, avant l'adoption de la version finale de l'AD, afin de préserver les capacités de l'Etat français à déroger à l'interdiction de mouvements autres que pour abattage pour des maladies de catégorie A touchant des animaux autres que les porcins.**

Une partie des organisations professionnelles portent déjà une demande d'ouverture de la dérogation « supply chain » aux jeunes ruminants bovins, ovins et caprins, issus de zones réglementées et destinés à l'engraissement. GDS France et le Syndicat de la vitellerie Française, notamment, s'appuient sur l'expérience dans les zones de restriction FCO, dans lesquelles les interdictions de mouvements ont économiquement paralysé de nombreuses exploitations, contraintes de conserver et nourrir des veaux devenus des non-sens économiques, faute de débouchés autres que l'euthanasie.

Au-delà de l'enjeu en termes économiques et de BEA, et à condition que la Commission confirme la possibilité d'ouverture de cette dérogation à d'autres espèces que les porcins, cette demande mérite cependant d'être expertisée en regard des risques de dérapage, et ne doit pas obérer la capacité de ces filières à se réorganiser pour pouvoir atteindre une meilleure résilience en cas de crise sanitaire.

### **3. Thématique mouvements**

L'AD relatif aux mouvements des animaux terrestres a passé la phase de consultation publique, close depuis le 23 juillet 2019.

Ce texte introduit plusieurs modifications d'envergure, ayant un impact important sur la gestion sanitaire française, et notamment la possibilité de rassembler des animaux (ongulés ou volailles) dans 3 établissements agréés avec une période maximum de 14 jours entre la date de départ de l'établissement d'origine et la date de départ du centre de rassemblement agréé pour être envoyé à destination d'un autre Etat membre. La durée totale du mouvement, depuis la date de départ de l'établissement d'origine jusqu'à l'arrivée dans le lieu de destination final dans l'Etat membre de destination, ne pourra excéder 20 jours.

D'autre part, cet AD précise des exigences attendues en matière de biosécurité.

Il précise notamment pour les opérateurs et transporteurs, l'obligation de procéder à un nettoyage et désinfection immédiat des moyens de transport après chaque transport d'animaux, et encadre les dérogations à ce principe. La définition générale d'opérateurs dans le règlement cadre englobe les élevages. Cet AD permet cependant aux EM de déroger à l'obligation de désinfection immédiate après chaque transport d'animaux, qui a lieu à l'intérieur de son territoire, lorsque le mouvement se déroule au sein du même établissement, ou entre deux établissements appartenant à la même chaîne d'approvisionnement : la vigilance est requise sur la définition de la chaîne d'approvisionnement.

D'autre part, cet AD prévoit, pour les établissements agréés pour le rassemblement d'animaux, l'obligation d'exécution d'un vide sanitaire avec nettoyage et désinfection tous les 14 jours maximum, ainsi qu'une désinfection des roues des véhicules avant de quitter le centre de rassemblement.

Ces dispositions vont être complétées par le projet d'AE relatif à la certification sanitaire, à l'autodéclaration, à la notification de mouvements des animaux terrestres, pour lequel les discussions techniques sont prévues au second semestre 2019, pour une adoption au second trimestre 2020.

#### **Point de vigilance :**

La LSA permet l'encadrement des pratiques de commercialisation des ruminants, en tenant compte des spécificités françaises relatives à la fréquentation itérative de centres de rassemblements. Dans le cadre de la révision à la baisse des durées maximales de voyage fixées par l'AD, dans un contexte mondialisé et en regard des évolutions techniques, la durée de validité des Attestations Sanitaires à Délivrance Anticipée (ASDA) devrait être interrogée pour mieux répondre aux risques de dissémination de maladies. A ce titre, en tenant compte de la limitation de la durée de passage par les centres de rassemblement de 14 jours pour des animaux destinés à être échangés, un **abaissement de la durée de validité de l'ASDA à une durée de 15 jours pourrait être proposée au CNOPSAV (la durée ne devrait en aucun cas excéder 20 jours).**

Accorder une journée supplémentaire de délai de validité par rapport à la durée limite de présence en centres de rassemblement permettrait aux opérateurs la gestion des quelques animaux en centre de rassemblement n'ayant pas trouvé preneur aux échanges par réinjection dans le circuit national,

tout en limitant les possibilités de « blanchiment sanitaire » de ces animaux par entrée, pour la durée minimale de 30 jours dans un troupeau de négoce, avant réinjection dans le circuit. Une durée de validité plus longue de l'ASDA risquerait de faire perdurer ces dérives, et perdrait du sens dans le contexte de limitation de la durée totale de présence hors exploitation de 20 jours pour les animaux destinés aux échanges, dont les 6 derniers passés après le dernier centre de rassemblement du pays expéditeur.

Une étude de la durée moyenne de présence hors exploitation en France, tous animaux confondus, a été demandée au BMOSIA (Bureau de la Maitrise d'Ouvrage des Systèmes d'Information de l'Alimentation), les résultats permettront d'étayer le raisonnement auprès des professionnels.

Il est probable que les opérateurs émettront des demandes de flexibilité sur le point biosécurité, en arguant des effets sur l'environnement des cycles de N et D itératifs des camions, si le nettoyage était imposé immédiatement et après chaque transport. **Si ces dispositions recoupent les conditions d'agrément des centres de rassemblement**, qui ont l'obligation de détention d'installations permettant le N et D des camions, **ce n'est pas forcément le cas pour les élevages**. De plus, les dispositions de l'AD enregistrement et traçabilité, qui encadre également les pratiques de N et D des centres ont déjà fait l'objet de vives remontées de la part des filières lors des consultations publiques, la réglementation actuelle étant moins stricte.

La possibilité laissée aux EM de déroger à l'obligation de désinfection immédiate après chaque transport d'animaux, qui a lieu à l'intérieur de son territoire, lorsque le mouvement se déroule au sein du même établissement, ou entre deux établissements appartenant à la même chaîne d'approvisionnement, est pour l'instant, de par la définition du terme chaîne d'approvisionnement, limitée aux porcins.

Le nécessaire renforcement des pratiques de biosécurité, dans un contexte sanitaire tendu, rend nécessaire une expertise de l'extension des possibilités de dérogations prévues. La configuration actuelle pourrait permettre une flexibilité pour les éleveurs porcins, reportant l'obligation de N et D sur l'aire de lavage la plus proche, ou au retour au premier centre de rassemblement traversé par exemple.

En raison de la limitation actuelle d'espèces portée dans la définition de la chaîne d'approvisionnement, aucune dérogation n'est actuellement possible pour répondre aux inquiétudes des éleveurs, notamment de ruminants, ne disposant pas chacun des installations requises.

D'autre part, les élevages procédant à l'expéditions d'animaux directement vers un autre EM ne pourront bénéficier de cette flexibilité, et il semble peu pertinent de déroger aux obligations de réalisations d'opérations de N et D avec vide sanitaire régulier des centres de rassemblement.

**La pertinence de la définition limitative en terme d'espèces de la chaîne d'approvisionnement est à interroger, et un travail d'amendement de ces dispositions pourrait être porté auprès de la Commission, avant l'adoption de la version finale de l'AD, afin de préserver la capacité de la France de pouvoir accorder d'éventuelles dérogation à l'obligation de réalisation des opérations de N et D systématiques des moyens de transport lors de chaque mouvement entrant et sortant des élevages et couvoirs, lorsqu'ils appartiennent à la même chaîne.**

Un changement de pratiques des centres de rassemblement sera d'autre part à accompagner, afin de promouvoir l'abandon du système de litière accumulé.

L'article 133 de la LSA introduit la possibilité **de rassembler des ongulés et volailles dans un moyen de transport**, à condition qu'il n'y ait pas de nouveau déchargement lors de ce rassemblement et jusqu'à l'arrivée au lieu de destination ou dans un centre de rassemblement agréé. Ce point peut susciter des demandes de la part des opérateurs. L'avantage majeur consiste en la régularisation de situations existantes, notamment en Corse, et permettrait également de rassembler les jeunes caprins destinés à l'abattoir sans avoir à imposer leur identification électronique en raison de l'opération de rassemblement (ce point est détaillé dans la thématique identification).

Cependant une maîtrise du risque aléatoire, avec un possible mélange d'animaux de statut différent et de faibles possibilités de contrôle, en relation avec les pouvoirs des agents pour arrêter les camions roulants, est à anticiper, et pèse fortement en défaveur de sa mise en œuvre qui risque cependant d'être sollicitée par les opérateurs.

Afin d'articuler au mieux ces dispositions, si elles étaient reprises, **le chantier d'alignement législatif devrait prévoir, d'une part un élargissement des pouvoirs et moyens de contrôle des véhicules roulants transportant des animaux, et d'autre part, dans le cadre du chantier « dématérialisation », un consensus sur le fait que les animaux qui seraient rassemblés avec d'autres animaux de statut inférieur en acquièrent automatiquement le statut.**

Enfin les dispositions de l'AD permettent une **dérogation à la certification sanitaire, pour des mouvements d'équidés enregistrés**, auprès accord des EM de départ et de destination. Cette notion, qui est assise sur l'inscription à un livre des origines, n'a **aucune pertinence sanitaire**. Elle exclut des possibilités de dérogation de certains équidés médicalement très suivis, et notamment les chevaux de polo, dont une bonne partie est ONC (origine non constatée), sans pour autant apporter de garanties pour des équidés enregistrés qui seraient soumis à des rassemblements itératifs, source de possibles contaminations.

## **4. Thématique entrée dans l'UE**

Le règlement délégué a passé la phase de consultation publique, close depuis le 12 juillet 2019, pour une adoption prévue au 3<sup>e</sup> trimestre 2019. La Commission a annoncé un retard dans l'adoption, en relation avec la réalisation de la notification SPS auprès de membres de l'OMC, qui est en cours.

Les dispositions de cet AD vont être complétées par celles issues d'un ou plusieurs projets d'AE, qui doi(ven)t être discuté(s) au second semestre 2019, pour une adoption programmée au 1<sup>er</sup> trimestre 2020. Ce ou ces AE reprendra(ont) la liste des pays tiers couverts par les dispositions de l'AD, ainsi que la procédure liée aux contrôles officiels, y compris les modèles de certificats sanitaires harmonisés à utiliser pour l'entrée dans l'UE.

### **Point de vigilance :**

La mise en œuvre stricte d'exigences équivalentes pour les produits importés par rapport à celles exigibles lors des mouvements intra UE est un point très attendu par les acteurs du secteur, qui en examineront les conditions détaillées avec vigilance. Ce point, qui doit permettre un accroissement de la qualité des produits importés, et une sécurité sanitaire accrue sur le territoire, est également vecteur d'équité en terme de concurrence, et à ce titre crucial dans la stratégie de l'Etat vis-à-vis du soutien des filières, en plus de l'effet positif attendu en terme de communication. Un rapport du Sénat rendu public le 7 juin 2019 avance une proportion de produits importés qui ne respecteraient pas les normes minimales imposées aux producteurs français comprise entre 10 et 25% du total des produits importés en France, pour un montant estimé dans une fourchette comprise entre 5 et 10 milliards d'euros. Ces produits exerceraient une pression à la baisse sur les prix des produits français par le biais d'une concurrence déloyale.

## **5. Autres projets en cours d'élaboration**

### ***a) Thématique reproduction/produits germinaux***

La consultation publique du projet de règlement délégué est terminée. L'adoption est prévue dans les délais, sous réserve que des renvois à d'autres DA qui figurent dans le projet tel qu'écrit actuellement, puissent être supprimés (point de vigilance notamment sur la date de publication du DA relatif à la surveillance)



Les consultations des WG sur l'acte d'exécution relatif aux produits germinaux (informations pour l'enregistrement et approbation, transporteurs, traçabilité, certificats, auto-déclarations, notification de mouvement) sont terminées, et le draft est finalisé. L'adoption est prévue au 3<sup>e</sup> trimestre 2019.

## **b) *Thématique aquaculture***

Le règlement délégué relatif à l'enregistrement des établissements d'aquaculture, et aux mouvements d'animaux aquatiques est en cours d'élaboration, ces dispositions devraient être complétées par celles d'un AE relatif à la certification sanitaire et la notification de mouvement des animaux aquatiques, pour lequel les discussions techniques devraient démarrer au second semestre 2019, pour une adoption prévue au second trimestre 2020.

### **Point de vigilance :**

**La dernière version disponible de l'AD contient des dispositions permettant de déroger à l'obligation d'agrément, pour des établissements piscicoles procédant aux échanges intra UE.** Cette disposition, qui lèverait la contrainte de la soumission à des contrôles harmonisés au niveau de l'UE, est **contraire aux intérêts de la France en matière de sécurité sanitaire de ses établissements et sa suppression dans la version finale du texte est indispensable.**

D'autre part, une vigilance est requise, quand à la nécessité de faire perdurer l'obligation de notification des mouvements de tous les animaux aquatiques via le système TRACES.

Deux tableaux synthétiques reprenant les dates prévisionnelles de disponibilité pour consultation publique et d'adoption des différents textes sont présentés en annexe IV.

## **B. Règlementation tertiaire adoptée au 22 juillet 2019 :**

### **1. AE catégorisation et AD liste de maladies répertoriées**

Les nouvelles règles introduites par la LSA sont basées sur l'évaluation du risque, afin de permettre la prise de mesures adaptées. Dans ce cadre, le règlement délégué (UE) 2018/1629 fixe la liste des maladies exigeant des mesures de l'UE ("maladies répertoriées"), en sus de la FA, PPA, PPC, IAHP et peste équine, déjà listées comme telles dans l'article 9 de la LSA.

L'inscription sur cette liste dépend notamment de l'impact sur la santé humaine, la production agricole, le bien-être animal. D'un point de vue épidémiologique, sont pris en compte la prévalence, l'incidence et la distribution de la maladie dans l'UE, ainsi que l'existence, faisabilité et efficacité des mesures de lutte, afin de définir les classes d'appartenance, chaque décision de classement ou non sur la liste ayant fait l'objet d'un avis de l'EFSA.

### **a) Ventilation dans les catégories**

Ces maladies répertoriées sont, selon les dispositions du règlement d'exécution (UE) 2018/1882, ventilées dans 5 différentes catégories selon qu'elles nécessitent :

- Des mesures d'éradication immédiates obligatoire et des plans d'urgence
- Des mesures d'éradication obligatoire
- Des mesures d'éradication volontaire
- Des mesures pour les mouvements intra-UE, l'import ou l'export
- Des mesures de notification ou de surveillance.

La ventilation des maladies répertoriées dans les différentes catégories fait naître des obligations en matière de prévention et de lutte qui doivent s'appliquer sur le territoire de l'UE, et a fait l'objet de négociations et de compromis entre les différents EM :

Maladie de catégorie A : Maladie normalement absente de l'UE et soumise à éradication immédiate (mise en œuvre de plan d'urgence)

Maladie de catégorie B : Maladie à éradication obligatoire par tous les EM

Maladie de catégorie C : Maladie soumise à contrôle volontaire par les EM, avec possibilité de mise en œuvre d'un programme d'éradication volontaire reconnu par l'UE, ouvrant droit à la reconnaissance d'un statut sanitaire supérieur

Maladie de catégorie D : Maladie pour laquelle des restrictions aux mouvements entre EM s'appliquent

Maladie de catégorie E : Maladie soumise à surveillance

D'autre part, des combinaisons sont obligatoires entre les différentes catégories.

Ainsi, une maladie appartient obligatoirement à l'une des combinaisons suivantes :

- A+D+E ;
- B+D+E ;
- C+D+E ;
- D+E ;
- E.

Catégorie	Définition	Exemple
A	Éradication immédiate (plan d'urgence)	Fièvre aphteuse, pestes aviaires, pestes porcine, influenza aviaire hautement pathogène
B	Éradication obligatoire	Rage, brucellose (ruminants), tuberculose bovine
C	Éradication volontaire	Fièvre catarrhale ovine (tous sérotypes), IBR, BVD, Maladie d'Aujeszky
D	Mesures aux échanges et entrée dans l'Union	Charbon, influenza aviaire faiblement pathogène, SDRP, campylobacteriose génitale, épидидymite ovine
E	Mesures de surveillance	Fièvre West-Nile, Fièvre Q, paratuberculose

Exemple de catégorisation de maladies

Ces nouvelles règles autorisent une convergence accrue avec les normes internationales en santé animale (OIE), toutes les maladies répertoriées faisant partie de la liste des maladies à déclaration obligatoire à l'OIE.

### ***b) Articulation avec la réglementation en vigueur***

L'adoption de cet acte entraîne une évolution notable par rapport à la catégorisation française actuelle, qui ne reconnaît que trois classes de dangers sanitaires, et sur laquelle est assis le système d'indemnisation et de financement des mesures de gestion et de leurs conséquences.

Une comparaison de la classification des maladies dans la réglementation actuelle, suite à l'entrée en vigueur de la LSA, et de leur statut par rapport aux normes OIE est présentée en annexe II.

(a) Maladies non reprises dans la catégorisation UE

Plusieurs maladies, classées comme dangers sanitaires de 1<sup>e</sup> catégorie (DS1), faisaient l'objet d'un classement comme maladie répertoriée par la LSA. La révision intervenue par acte délégué (UE) 2018/1619 a fait sortir ces maladies de ce classement, les évaluations scientifiques menées n'ayant pas conclu à la nécessité de les y conserver. De ce fait, elles ne seront plus catégorisées à l'entrée en vigueur de la LSA, si la catégorisation des dangers sanitaires française est abrogée, et qu'aucune autre norme ne les reprend. Il s'agit de la **maladie de Teschen, de la maladie vésiculeuse du porc, de la stomatite vésiculeuse, du syndrome ulcéreux épizootique et de la trichinellose**. Les trois premières peuvent cependant faire l'objet de cofinancements, en cas de survenue de la maladie, selon les dispositions du règlement 652/2014.

D'autre part, **la nosémose et la DEP hypervirulente**, classés DS1, n'ont pas fait l'objet d'une reprise de la classification comme maladie répertoriée. De ce fait, bien que la DEP soit considérée comme un danger sanitaire 2 en France, elle ne fera plus l'objet de mesures coordonnées de surveillance, de restriction de mouvements entre EM ou d'éradication au niveau de l'Union européenne. La DEP ne fait pas non plus partie des maladies pouvant faire l'objet de cofinancement, ou de soutien UE des programmes nationaux d'éradication, surveillance ou lutte.

De même, des pathologies classées en DS2 comme la **VHD ou la gale ovine**, ne bénéficient pas d'une reprise dans la catégorisation des maladies par la LSA

Il est notable cependant que la clause de revoyure, insérée dans la LSA et activable après son entrée en vigueur, pourrait permettre un travail afin que la DEP soit répertoriée.

Ce travail devrait cependant s'effectuer après une analyse bénéfices/risques. De fait, la valorisation bouchère s'est trouvée obérée par l'inscription de la DEP comme DS2, en raison notamment de protocoles export qui exigent l'absence d'introduction d'animaux à l'abattoir en provenance de zone réglementée pendant les 6 derniers mois, ce qui a drastiquement compromis l'accès aux outils d'abattage.

**Point de vigilance :**

La capacité d'intervention des outils de gestion mutualisée du risque dépend aujourd'hui du degré de classification des maladies. Il en va de même pour la capacité juridique de l'Etat à **financer des mesures de prévention, surveillance et de lutte, pour des maladies d'intérêt (qu'il soit général**

**ou collectif) pour la France qui ne seraient pas règlementées au niveau de l'UE.**

(b) Maladies dont le classement diminue

Une représentation schématique de la correspondance entre la catégorisation des dangers sanitaires et la catégorisation des maladies répertoriées par l'UE est proposée en annexe V.

De nombreux dangers sanitaires 1 bénéficient d'un classement C, D ou E.

C'est notamment le cas de :

++ L'Influenza aviaire faiblement pathogène, qui bascule de DS1 en catégorie D, ce qui lève l'obligation d'éradication. Des exigences spécifiques aux mouvements et des mesures de surveillance resteront cependant applicables.

++ La bascule de catégorie de la FCO de DS1 en catégorie C, ce qui lève la contrainte de l'éradication obligatoire. Des restrictions et contraintes lors des mouvements restent cependant applicables, ainsi que des mesures de surveillance. Cette évolution institutionnalise le changement d'approche par rapport à cette pathologie vectorielle, dans un cadre de diffusion progressive de plusieurs sérotypes en UE.

**Point de vigilance :**

Il est notable que tous les sérotypes de la FCO, présents ou absents sur le territoire de l'Union, bénéficient du même classement, quelle que soit leur pathogénicité. **Un classement différencié, qui pourrait être éventuellement discuté lors de l'activation de la clause de revoyure, pourrait permettre de mieux coordonner la lutte en vue de protéger le statut des troupeaux.** Cependant, le niveau d'adhésion des différents EM est très dépendant de leur propre situation sanitaire, et d'autre part, au sein même du territoire, les intérêts des opérateurs, qu'ils soient éleveurs ou négociants, sont orthogonaux ; **le maintien du canal d'échange le plus fluide des 1.5 millions de bovins annuels reste une priorité.**

D'autre part, les dispositions de l'article 139 de la LSA entraînent l'annulation de la possibilité de contracter des accords bilatéraux venant assouplir les conditions de sortie de zone règlementée. Or, la France expédie chaque année environ 1.5 millions de ruminants vers les autres EM, dont presque 80 % sous couvert des différents accords bilatéraux conclus, notamment avec l'Espagne et l'Italie. Les options actuelles permettant la sortie de zone règlementée et détaillées dans les protocoles

bilatéraux restent possibles par les dispositions de cet AD. Le maintien de ces conditions est capital à l'équilibre des filières, le modèle actuel reposant sur l'expédition des broutards et jeunes veaux qu'il n'est pas possible d'engraisser en France à l'heure actuelle.

### (c) Maladies dont le classement augmente

La **morve**, classée par la réglementation en vigueur danger sanitaire 2, et dont la lutte est, en tant que telle, du ressort des organisations professionnelles, est recatégorisée au niveau UE en catégorie A. De même, la **péripneumonie contagieuse caprine**, classée danger sanitaire 3, rejoint en catégorie A une autre mycobactérie d'intérêt, agent causal de la PPCB (péripneumonie contagieuse bovine).

#### **Point de vigilance :**

En conséquence, il va être nécessaire pour ces maladies de mettre en œuvre les mesures adéquates pour les maladies classées A, D et E, comprenant notamment un plan d'éradication obligatoire et immédiat, incluant la mise en œuvre de plans d'urgence et l'entraînement à ceux-ci, des mesures de surveillance, et des mesures aux échanges et à l'entrée.

**Un effort de pédagogie est à anticiper auprès des opérateurs, en lien avec la nouveauté de ces mesures, qui pourraient générer un point de friction. Un travail avec la MUS, ainsi qu'avec la SDPRAT, en vue de l'adaptation des lignes budgétaires à inscrire au prochain triennal est à programmer, ce qui impliquera également de disposer de données fiables quant à l'épidémiologie de terrain.**

### **c) autres points notables**

Concernant la tuberculose, catégorisée B, la LSA retient comme référence le complexe *M. tuberculosis*, ce qui impliquera la mise en œuvre de mesures de gestion homogènes quelle que soit l'espèce. Des flexibilités sur les mesures de gestion, notamment en relation avec l'utilisation de l'interféron gamma, devraient être introduits dans les actes délégués.

Les maladies répertoriées, qui relèvent toutes des dispositions de la catégorie E, sont à ce titre soumises à des obligations de surveillance, qui incombent aux opérateurs ainsi qu'à l'autorité compétente. Par acte délégué et acte d'exécution la Commission est habilitée à adopter les normes régissant les programmes de surveillance mis en œuvre au sein de l'UE. Une vigilance est requise

sur ce point, en raison d'une éventuelle charge financière ou administrative importante qui pourrait découler de la mise en œuvre de l'un de ces plans, sur le modèle du programme de surveillance dirigé contre *Xyllella fastidiosa* par exemple.

## **2. AD enregistrement des opérateurs, identification et traçabilité des animaux**

Le règlement délégué relatif à l'enregistrement des opérateurs et à la traçabilité d'animaux et œufs à couver a été publié le 28 juin 2019 sur le site de la Commission. Il ne peut plus être modifié, et sa publication officielle au JOUE doit intervenir dans un délai de 2 mois (fin août 2019), après avis du Parlement et Conseil. En cas d'avis défavorable, l'ensemble du texte serait rejeté.

D'autre part, les consultations des WG sur l'AE relatif à l'identification et l'enregistrement des animaux terrestres (sauf les équidés) sont terminées. L'adoption est prévue au 3<sup>e</sup> trimestre 2019. Le projet d'AE relatif à l'identification et enregistrement des équidés est en cours de discussion technique. L'adoption est prévue au 2<sup>e</sup> trimestre 2020.

### ***a) Obligations d'enregistrement***

En matière d'enregistrement, la LSA rappelle l'obligation d'enregistrement qui pèse sur les opérateurs suivants, préalablement au début de leur activité :

- sites de détentions de tous les animaux (exploitations, marchés, centres de rassemblements, etc) ;
- transporteurs d'ongulés et transporteurs effectuant des échanges ou exports de chiens, chats, furets et volailles ;
- opérateurs effectuant des rassemblements indépendamment d'un centre.

La règle de base prévoit que **l'obligation d'enregistrement porte sur tous les opérateurs, quelle que soit leur taille et quel que soit le niveau de risque que présente leur activité.** Un AE précisera les dispositions en ce qui concerne les informations à fournir par les opérateurs, il est

probable que l'obligation d'information soit plus large qu'actuellement (ex : les transporteurs devront fournir des informations sur le nombre d'ongulés qu'il est prévu de transporter). Cette obligation pèsera sur tous les détenteurs, en **excluant la notion de petit détenteur ; la notion d'animal de compagnie d'autre part est limitée à des animaux détenus à des fins privées non commerciales, et exclut notamment les bovins, ovins, caprins, porcins, poules, dindes pintades et canards. Cet élément représente une opportunité à saisir pour faire avancer le projet de guichet unique de l'enregistrement de chaque détenteur, qui pourrait être confié aux EDE.**

#### **Point de vigilance :**

La vigilance s'impose dans les options de mise en œuvre qui seront retenues, en raison d'une **augmentation notable du poids administratif** à anticiper, dès lors que les détenteurs particuliers seront concernés, et notamment les détenteurs d'oiseaux. Une étude de l'impact en terme de moyens humains (initiaux lors de l'enregistrement, puis au fil de l'eau, en relation avec le contrôle de la réelle déclaration des détenteurs), financiers, et les potentielles difficultés associées- accès aux locaux à usage d'habitation, par exemple est à prévoir, et à anticiper autant que de possible.

Néanmoins, les EM peuvent dispenser de cette obligation certains opérateurs après analyse de risque, sur la base d'éléments qui seront précisés par acte d'exécution.

### ***b) Obligations d'agrément de certains établissements***

Les établissements effectuant des rassemblements d'ongulés ou de volailles, destinés ou provenant d'un autre EM, les établissements de certains produits germinaux déplacés vers un autre EM, les couvoirs expédiant des œufs à couvrir ou volailles vers un autre EM, ou les établissements détenant des volailles et les expédiant pour d'autres motifs que l'abattage, ou expédiant des œufs à couvrir, vers un autre EM, sont soumis à l'obligation d'agrément.

L'AD précise les conditions pour obtenir un agrément, et notamment, l'obligation de réalisation de périodes de vide sanitaire entre chaque lot d'ongulés, ainsi qu'un N et D systématique. Les dispositions de l'annexe 1 prévoient l'obligation de séparation des ongulés d'espèces, de statut sanitaire et de catégories différentes, sans que ces termes ne soient clairement définis.

Des dérogations seront introduites par AD ou AE dans le cas où certaines activités présenteraient un risque négligeable.



## Point de vigilance :

**Les conditions de fonctionnement actuelles des centres de rassemblement, souvent sur litière accumulée, sont remises en question par les obligations en terme de biosécurité portées dans cet AD et dans le projet d'AD mouvements. Ces dispositions nouvelles suscitent des réticences chez les opérateurs, la réglementation actuelle étant moins stricte.**

De plus, pour les centres de rassemblements/marchés qui réalisent des échanges, l'AD limite les mélanges d'animaux : **dans un même établissement ne peuvent être présents uniquement que des animaux de même espèce, catégorie et même statut sanitaire.** Les organisations professionnelles ont souhaité obtenir une définition précise de ce que recourent ces termes. En tout état de cause un **impact est à prévoir sur le fonctionnement des centres disposant d'un agrément pluri espèces, en fonction des dispositions qui pourraient être prises dans l'AE** (obligation de séparation spatiale définie, alors qu'elle est temporelle le plus souvent aujourd'hui, par exemple). Environ **15 % des 480 centres de rassemblement agréés** aux échanges intracommunautaires disposent d'un agrément pour au moins deux espèces différentes. Ces deux points sont susceptibles d'engendrer des difficultés de mise en œuvre, en relation avec les réticences des opérateurs, **une clarification des termes « catégorie » et « statut sanitaire » semble indispensable.**

D'autre part, l'obligation d'agrément est introduite par l'AD aux refuges pour chiens, chats et furets, pour lesquels des animaux sont expédiés vers d'autres EM. Il s'agit d'une nouveauté par rapport aux dispositions actuelles. **Les établissements de quarantaine destinés aux mammifères terrestres** destinés à être déplacés vers un autre EM ou dans le même EM sont également concernés, ce qui constitue une autre nouveauté. Le **champ** de ces établissements de quarantaine **mérite d'être précisé**, s'il s'avérait que les établissements de **quarantaine IBR** entaient dans le champ de ces dispositions, cela constituerait une modification d'envergure des conditions de fonctionnement actuelles.

### ***c) Obligations de tenir un registre***

La LSA rappelle l'obligation faite à tous les opérateurs d'établissements soumis à enregistrement, de tenir un registre papier ou électronique. Une dérogation à la tenue des registres, reprenant la totalité ou une partie de ces informations, est possible, si l'opérateur a accès à la base de données informatique contenant toutes les informations à inclure dans les registres, et introduit les données actualisées directement dans la base de données informatique.

## Points de vigilance :

L'obligation d'enregistrer les **données d'immatriculation du moyen de transport est nouvelle, et son insertion dans les bases de données actuelles, notamment bovins, est à expertiser.**

### ***d) Obligations liées à l'identification- traçabilité des animaux terrestres et produits germinaux***

Les modalités pratiques liées à l'identification et enregistrement des équidés ont été sorties de l'AD et renvoyées à un futur AE spécifique.

Les dispositions de l'AD imposent l'identification électronique des ovins et caprins, destinés à être abattus avant l'âge de 12 mois, dès lors qu'ils passent par un centre de rassemblement ou d'engraissement. Jusqu'à présent, en filière caprine, les opérateurs bénéficient d'une dérogation à l'identification électronique. Il introduit également la possibilité de déroger à l'identification électronique pour les jeunes animaux de boucherie ne passant pas par des centres d'engraissement ou de rassemblement avant l'abattoir, et ouvre la possibilité à un EM d'exempter les opérateurs de l'obligation d'accompagner les ovins caprins de documents d'accompagnement, si la traçabilité peut être assurée d'autre part. **Les modalités pratiques de mise en œuvre de ces dispositions pourraient être assouplies dans un futur AE.**

Les dispositions de l'AD imposent l'identification physique individuelle des porcins, les modalités pratiques étant renvoyées vers un futur AE. Il introduit cependant la possibilité pour les EM de déroger à cette obligation lorsque les animaux sont déplacés vers un établissement appartenant à la même chaîne d'approvisionnement. La réglementation actuelle impose la première mise en œuvre de cette identification au moment de la sortie du site de naissance/ post sevrage.

Cet AD est jusqu'à présent le seul acte publié qui définit la chaîne d'approvisionnement, au sein de laquelle plusieurs flexibilités peuvent être accordées, base de plusieurs dérogations (interdiction de sortie de zone réglementée pour des maladies de catégorie A, obligation de N et D immédiate des moyens de transport), qui est pour l'instant limitée aux porcins. De nombreuses demandes d'ouvertures aux autres filières sont à anticiper sur ce point.

## **Points de vigilance :**

Suite à la crise survenue en 2013 en relation avec la fraude sur la viande de cheval, **des dispositions harmonisées ont été adoptées en ce qui concerne l'identification des équidés, portées par le règlement UE 2015/262. Ces dispositions répondent aux besoins français en matière de maîtrise du risque sanitaire et de contrôle de la traçabilité, et ne doivent absolument pas être assouplies. L'adhésion de certains autres EM, dont la vision est très différente sur le sujet, risque d'être délicate à obtenir pour faire adopter l'AE relatif à l'identification et enregistrement des équidés selon ces termes.** Lors de la session générale de l'OIE, fin mai 2019, la Commission européenne a présenté la LSA, et indiqué qu'en raison des retards enregistrés, cet AE n'entrerait en vigueur que le 01/01/2022.

**L'obligation d'identification électronique pour les caprins de moins de 12 mois passant par un centre d'engraissement ou de rassemblement avant abattage soulève une vive opposition de la part des opérateurs, dès lors que les dispositions actuelles leur permettaient d'y déroger, en raison du surcout, d'environ 90 centimes par animal, qui est très important en comparaison de la valeur bouchère du chevreau (valorisé entre 2.50 et 4 euros). La mise en œuvre de ce point risque d'être source de très vives tensions, à moins qu'un assouplissement de ce point du texte ne puisse être trouvé par des dispositions du futur AE.**

**La possibilité de rassembler les caprins dans un véhicule, qui n'est pas considéré comme un centre de rassemblement, pourrait être subsidiairement réclamée par les opérateurs et utilisée par la France pour permettre à la filière de rassembler les animaux sans avoir à identifier électroniquement les jeunes caprins de boucherie. Cela ne résoudrait pas cependant la problématique des caprins passant par un centre d'engraissement, et n'est pas très pertinent sanitaire.**

**D'autre part, l'introduction de flexibilité à l'obligation européenne d'utilisation de l'identification électronique n'a pas manqué de faire réagir les syndicats agricoles qui s'étaient fermement opposés à l'électronisation lors de sa mise en œuvre en France. La mise en œuvre de la LSA sera vécue comme une opportunité de remise en cause des dispositions en place, ce qui est contraire aux objectifs que poursuit le ministère.**

La possibilité d'exempter les opérateurs de l'obligation d'accompagnement des ovins et caprins lors des mouvements nationaux (encadré par article 113 de la LSA) par des documents de circulation peut être également un point de fragilité, tant qu'un système dématérialisé fiable n'est pas mis en place. Ce point risque de faire l'objet de demandes de la part des opérateurs, d'autant plus que cette possibilité serait ouverte pour le rassemblement de caprins de boucherie.

Pour des raisons de bien être, et d'économie de la filière, il est stratégique pour la France que la dérogation à l'obligation d'identification individuelle des porcins lors de déplacements au sein d'une même chaîne d'approvisionnement soit mise en œuvre, et les modalités précises devront être suivies. La mise en application de l'identification systématique des porcins dès la première sortie d'établissement soulèverait une nette opposition de la part des opérateurs, dans un contexte tendu lié aux inquiétudes sanitaires, et au renforcement des mesures de biosécurité demandées.

**Les attendus précis par espèces des arrêtés sectoriels liés à la traçabilité des animaux est à comparer aux nouvelles dispositions en matière de traçabilité/tenue des registres, et aux possibilités techniques des bases actuelles. Ces dispositions sont à prendre en compte dans le cadre de l'évolution à venir de la BDNI.**

**Un délai supplémentaire, lié à la refonte des systèmes, est à anticiper, ainsi qu'une réflexion sur le contenu des informations supplémentaires à y inclure, en relation avec le BMOSIA.** En effet, si les données liées à la filiation des bovins ne sont plus exigées dans le projet actuel de la LSA, ce point recouvre un enjeu majeur pour les gestionnaires du risque ESST. Dans le cadre de la révision du règlement 999/2001, les experts réunis en WG se sont prononcés pour le maintien de l'enregistrement de cette donnée, qui serait imposée par l'acte révisant ce règlement. D'autre part, la capacité à enregistrer en temps réel, et transmettre directement lors de mouvement, les preuves de vaccination, par exemple contre la FCO, constituerait une simplification appréciable pour fluidifier les mouvements de ruminants, notamment vers l'Espagne et Italie.

### ***e) Obligation liée à la certification zoosanitaire***

L'acte délégué introduit plusieurs modifications d'envergure :

L'article 149 de la LSA introduit la possibilité de dématérialisation du certificat zoosanitaire devant accompagner les animaux aux échanges, dès lors que la traçabilité et le lien avec les animaux et le certificat est assuré, et que les AC des EM d'origine, de passage et de destination peuvent avoir accès aux documents électroniques à tout moment durant le transport. La mise en œuvre de cet élément de simplification, pose la question de l'interopérabilité des bases, qui devrait être travaillée et anticipée avec la réforme de la BDNI à venir.

L'obligation de notifications de mouvements pour les transporteurs, pour les mouvements nationaux (dérogation aux échanges uniquement par article 152 de la LSA) à moins qu'une dérogation ne soit possible. Ce point est lié aux définitions de la LSA, qui incluent les transporteurs dans la définition d'opérateurs.

### **Point de vigilance :**

Une évolution des modalités d'accès à la BDNI est requise, afin d'y adjoindre les transporteurs si **l'obligation de notification de mouvement nationaux par les transporteurs** persistait dans le projet validé ; ce point est à expertiser. **Ce point, qui risque de cristalliser des tensions et d'entraîner une charge administrative importante n'est à ce jour pas explicité avec les services de la Commission, malgré les contacts pris.**

Il pourrait nécessiter un traitement spécifique : délégation de l'obligation de notification à l'amont/aval, avec des responsabilités à définir, modalités concrètes si notification en temps réelle, pouvant nécessiter un accompagnement technique et financier ; l'existence de chantiers du même ordre dans d'autres secteurs du transport peut être un point sur lequel l'Etat pourrait prendre appui. Ce point représente là aussi **une opportunité de faire avancer le projet dématérialisation, à articuler avec le mélange d'animaux de statut sanitaire différent.**

## **C. Synthèse : Implications sur le volet financier et technique d'un changement de catégorie d'une maladie**

### **1. Eléments financiers**

#### ***a) Impacts sur le FMSE et les filières***

Le périmètre d'intervention actuel du FMSE étant assis sur le système de catégorisation des dangers sanitaires, toute évolution de ce système impactera ce périmètre, à la hausse ou à la baisse. La suppression de la référence aux dangers sanitaires, si elle est actée, nécessitera la réécriture des dispositions prévoyant le cadre d'intervention du FMSE, en l'asseyant à minima sur le système des maladies répertoriées prévu par la LSA. A défaut, le FMSE ne pourrait plus intervenir.

Afin de préserver la capacité d'intervention du FMSE, et dans l'objectif d'associer le plus largement possible les filières à la gouvernance du système sanitaire, une solution visant à élargir la base d'intervention théorique du FMSE, au-delà des seules maladies répertoriées, devrait être privilégiée. La régulation financière du dispositif serait assurée par l'obligation de financement sur fonds propres

de 35 à 100% des programmes d'intervention, en fonction de la possibilité pour le programme d'obtenir des fonds de concours, qu'ils soient UE ou nationaux. Dans ce cadre, l'ouverture du périmètre d'intervention, à une liste de maladies d'intérêt national (général ou collectif) fixée par AM, semble la solution à privilégier par ses membres.

Une vigilance particulière est à conduire concernant la réforme de la PAC. Si les outils de gestion du risque, comme le FMSE, inscrits dans le FEADER, devraient perdurer, le projet actuel pourrait tendre vers la possibilité d'un cofinancement ouvert à toutes les maladies, à la condition que celles-ci soient répertoriées. Le faible nombre de maladies répertoriées actuellement (58), même si ce nombre est susceptible d'évoluer suite à la mise en œuvre de la clause de revoyure, pourrait fortement limiter les capacités d'action du FMSE, faute de cofinancement possible, quelle que soit l'origine des fonds (UE ou national).

### ***b) Impacts sur le périmètre du MAA***

Hors cofinancements, le fait de laisser coexister les deux catégories UE et française aurait un impact faible sur le périmètre financier au niveau du BOP 206.

Il conviendra cependant d'anticiper les impacts budgétaires d'une maladie qui n'était pas à lutte obligatoire et le deviendra en avril 2021. C'est le cas pour la morve équine et la PPCC, qui sont reclassés en catégorie A. Si ce point ne pose pas de difficultés en nomenclature budgétaire, puisque la ligne budgétaire existante (ligne 2001) permet cette intégration, il est nécessaire de pouvoir disposer d'estimations du nombre de dossiers à traiter, afin d'affiner la programmation budgétaire. En filigrane, ce point est à garder à l'esprit, dans l'objectif des prochains PLF, ainsi que de l'élaboration du prochain budget triennal. L'association des agents de la SDPRAT au suivi de la mise en œuvre de la LSA, par exemple via un groupe de travail, permettrait d'anticiper les évolutions.

D'autre part, les aides versées par l'Etat étant strictement limitées, et principalement par le régime cadre exempté SA 40671 sur la thématique santé animale, la prise en compte d'un périmètre de maladies différent de l'actuel pourrait nécessiter de réactualiser ce régime et également d'en réactualiser les plafonds. Les régimes sont basés sur des périodes de 5 ans, et le prochain renouvellement est prévu pour 2021 pour le régime. La mise à jour de sa description, et la renégociation et révision éventuelle de son plafond, est à anticiper, en collaboration avec les autres services du MAA.

La suppression de la référence aux dangers sanitaires nécessiterait par contre la prise de nouvelles dispositions, permettant la prise en charge financière par l'Etat de mesures de lutte, de prévention ou d'indemnisation, dirigées contre des maladies jugées d'intérêt. L'absence de base juridique UE ou nationale rendrait impossible l'insertion de ces aides dans un des régimes cadres, en raison de leur illégalité.

Aussi, **une vigilance particulière devrait être exercée quant au traitement réservé dans le chantier d'alignement législatif et réglementaire aux maladies non reprises par la catégorisation de la LSA, afin de préserver les capacités de l'Etat à financer des mesures de prévention, surveillance et de lutte, pour des maladies d'intérêt (qu'il soit général ou collectif) pour la France qui ne seraient pas règlementées au niveau de l'UE , et également de préserver les capacités d'intervention du FMSE.**

### ***c) Impacts réintégrant les aspects cofinancements :***

Hors FMSE, le cofinancement n'est pas assis sur le système de classification des dangers sanitaires, mais sur les annexes du règlement UE 652/2014. Aussi, l'abrogation de la référence aux dangers sanitaires n'aurait pas d'impact, à condition évidemment que la maladie soit cofinçable.

Le contrôle de la juste utilisation des cofinancements perçus de l'UE, et notamment lors des crises, donne lieu à des audits réguliers de la DGSANTE.

En terme de suivi des cofinancements d'urgence, mobilisés sur les couts liés aux crises, des audits sont systématiquement mobilisés sur le terrain à partir d'un montant de 2 millions d'euros. En sus, des audits réguliers à distance, qui couvrent le contrôle en profondeur de la documentation et des couts supportés, avec des questions très précises, sont régulièrement conduits. Le suivi d'engagement financiers peut engendrer des difficultés, en cas de millefeuille réglementaire national et européen, l'enjeu de la bonne ventilation budgétaire à l'euro près n'étant pas toujours perçu comme prioritaire. Or, des erreurs de désignation sur des sommes faibles, qui ne seraient pas perçus comme sensibles techniquement, mais qui pourraient se répéter sur de nombreuses occurrences, pourraient engendrer un risque sérieux de mise en difficulté budgétaire, avec réfaction associée, pendant la crise mais aussi sur le long terme.

Les conséquences découlant d'un millefeuille réglementaire recouvrent les risques financiers (réfaction), et également une surcharge administrative, en lien avec les moyens mis en œuvre pour le suivi d'audit, sur le terrain, dans les bureaux techniques et dans le secteur budgétaire. Grossièrement, la charge de travail totale liée aux audits de ce type peut être estimée à 1 à 4

semaines pour 10 personnes. La coexistence d'une surcouche nationale de catégorisation des dangers sanitaires avec la couche de catégorisation UE complexifierait le suivi, en nécessitant probablement l'usage d'un tableau de correspondance, en augmentant les risques liés aux potentielles erreurs ou confusions et les procédures de contrôle associées, en lien notamment avec la réduction du risque de réfaction.

## 2. Eléments techniques

La logique de simplification et d'harmonisation voulue par la LSA se traduit dans la majorité des cas, à droit constant, par un focus sur les mesures de prévention et un renforcement des mesures de subsidiarité.

Indépendamment des nouveautés, options de flexibilité, points de vigilance ou d'opposition soulevés aux points précédents, qui vont nécessiter la prise de plusieurs arbitrages, la LSA implique une recatégorisation des maladies, avec un focus sur un nombre resserré de maladies dites répertoriées, par rapport au système français actuel. Afin de faciliter la visualisation, une représentation schématique des changements de catégories de maladies, à la hausse ou à la baisse, ainsi que les dangers sanitaires non répertoriés par la LSA est présentée en annexe V.

La pertinence du maintien du système français actuel, en surcouche du système UE devrait être interrogé, selon plusieurs prismes : financier, lisibilité et facilité de mise en œuvre pour nos services et les opérateurs, et gouvernance sanitaire.

Le **prisme financier**, détaillé aux points précédents, laisse entrevoir **des impacts importants, notamment en raison des risques d'apurement, à la coexistence de deux systèmes de catégorisation. Néanmoins, la persistance du seul système UE limiterait de façon drastique les capacités d'intervention du FMSE, et les possibilités d'intervention financière de l'Etat.**

Sur le plan de la lisibilité et de la compréhension du dispositif, l'usage d'un tableau de correspondance, visant à situer une maladie selon les deux types de catégorisation, semble peu ergonomique, et d'autant plus que cet outil devrait être utilisé pour du suivi d'exécution budgétaire. D'autre part, les inévitables évolutions de catégories du système français, afin d'assurer une cohérence minimale entre les objectifs portés par les catégories cibles des deux types de classification, vont entraîner de l'instabilité réglementaire, et obérer la compréhension du dispositif, dont l'un des atouts actuellement est le fait que tous les acteurs le connaissent.

Enfin, l'organisation de la gouvernance sanitaire actuelle, et notamment la répartition claire des responsabilités entre l'Etat et les opérateurs est assise sur la catégorisation nationale des dangers sanitaires. Si le règlement cadre dispose de la responsabilité de chaque catégorie d'acteur dans le



maintien de la santé animale, il ne prévoit pas la répartition de la mise en œuvre des mesures appropriées. Dans ce cadre, l'abandon de la catégorisation nationale au profit des dispositions de catégorisation prévues par la LSA représente une faiblesse, accentué de plus par le fait que seules un petit nombre de pathologies sont répertoriées par la LSA.

La mise en œuvre de la LSA, va profondément modifier le paysage réglementaire de la santé animale des deux ou trois prochaines décennies. Des arbitrages qui seront pris pour aligner le droit national aux dispositions de l'Union européenne, et des options qui seront retenues pour la mise en œuvre des mesures de flexibilité permise par le règlement, vont découler la lisibilité, et l'applicabilité des normes qui vont être retenues.

#### **IV. Adaptation de la réglementation nationale à la LSA : options et méthodologie**

Un autre chantier d'alignement en droit français a été récemment conduit au sein du MAA, au titre de la révision de la réglementation UE encadrant la santé des végétaux. Les enseignements tirés de cette expérience peuvent être valorisés pour le projet LSA.

##### **A. Mise en œuvre de la Loi de Santé Végétale (LSV) : impacts, méthodologie et enseignements**

Les règles de l'UE en matière phytosanitaire ont pour but de protéger l'agriculture et la sylviculture européennes en empêchant l'entrée et la dissémination d'organismes nuisibles non autochtones. La mondialisation des échanges et les bouleversements climatiques ont entraîné une multiplication et adaptation de ces organismes, qui sont devenus plus aptes à survivre et prospérer sur le territoire de l'UE. Aussi, dans le cadre du paquet relatif à la santé animale et végétale, l'UE a souhaité se doter de nouvelles règles uniformisées, à la hauteur de ces enjeux.

#### **1. Présentation de la législation de l'Union Européenne**

Le règlement 2016/2031 relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux

végétaux, ou loi de santé végétale (LSV), représente le nouveau cadre réglementaire transversal en matière de protection des végétaux. Il est le fruit de la refonte de la directive 2000/29/CE concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté. La LSV abroge également 6 directives contenant des dispositions spécifiques de lutte contre plusieurs maladies, et modifie également 3 règlements.

La législation tertiaire a été en partie adoptée entre décembre 2017 et décembre 2018. Elle est constituée de trois AD, assez ramassés, fixant d'une part les spécifications de forme du passeport phytosanitaire utilisé pour la circulation des végétaux sur le territoire de l'Union, et d'autre part les dérogations pour le matériel scientifique.

L'AE « clé », présentant notamment la liste des organismes nuisibles inscrits dans les différentes catégories, qui remplacent la catégorisation des dangers sanitaires française, vient de passer la phase de consultation publique, close depuis le 04 juillet 2019. De cet acte dépend notamment l'écriture des plans de surveillance - en vue de leur mise en œuvre dès l'entrée en vigueur de la LSV pour les organismes qui seront placés dans la catégorie la plus élevée, celle des Organisme de Quarantaine (OQ), qui devrait regrouper environ 180 organismes dont 30 jugés prioritaires (OQP) pour lesquels les exigences en terme de surveillance seront renforcées.

La LSV entre en vigueur le 14 décembre 2019. Elle a pour particularité un champ d'application restreint à l'Europe continentale.

## **2. Enjeux :**

Le déploiement du corpus législatif et réglementaire a pour objectif premier de protéger l'agriculture et la sylviculture, en empêchant l'entrée et la dissémination d'organismes nuisibles non autochtones, sur l'ensemble du territoire.

La LSV exclut de son champ d'application les DOM, jusque-là couverts par les dispositions issues de la transposition des directives qui seront abrogées au 14/12/2019. De ce fait, l'introduction en droit national du corpus législatif et réglementaire spécifique à ces territoires, dans les délais prévus de dispositions similaires à celles contenues dans la LSV, représente un enjeu fort, à la fois en terme de protection sanitaire, mais également de maintien de la compétitivité des filières.

Ce cadre réglementaire est exempt de dispositions relatives aux contrôles officiels et autres activités officielles, qui ont toutes été intégrées au règlement (UE)2017/625<sup>12</sup>. La réécriture de ce règlement

---

<sup>12</sup> Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux

a nécessité des travaux de coordination, au sein du MAA, mais également en interministériel, afin de construire un dispositif national clair et dénué de surtransposition. Des travaux d'alignement législatifs sont mis en œuvre dans ce cadre.

La réalisation d'un certain nombre de contrôles officiels est aujourd'hui confiée à des organismes tiers, (GNIS/SOC, FAM et CTIFL), qui ont la qualité d'autorité compétente pour la certification des semences et plants. Dans le cadre de l'évolution induite par la LSV et le règlements 625/2017, une réflexion est en cours quant à la qualité à accorder à ces organismes pour la réalisation de ces contrôles et pour la délivrance du passeport phytosanitaire au 14/12/2019. Outre l'impact prévisible sur le droit national, l'option retenue aura un impact budgétaire, selon que leur sera attribuée la qualité d'autorité compétente, ou celle de délégataire national. De plus, l'inscription de 180 organismes de quarantaine dont une dizaine probablement comme organisme de quarantaine prioritaires (OQP) aura un impact financier important, lié d'une part à l'augmentation des contrôles liés à la délivrance du passeport, et d'autre part à la mise en œuvre des 180 plans de surveillance, contre une trentaine précédemment : un doublement du nombre d'inspections est à anticiper sur ce point avec un cofinancement possible pour les OQP. D'autre part, une évolution notable des systèmes d'information est attendue.

La LSV a induit une recatégorisation des organismes nuisibles. Le dispositif français en matière de prévention et de lutte contre les organismes nuisibles en santé végétale était jusque-là construit, suite aux EGS, sur la même classification, exprimée en terme de dangers sanitaires, que pour la santé animale. La LSV distingue deux catégories principales d'organismes nuisibles: les organismes de quarantaine (OQ) et les organismes règlementés non de quarantaine (ORNQ). Parmi les organismes de quarantaines, certains ont le statut d'OQP, ce qui entraîne la mise en œuvre d'exigences supplémentaires pour les EM (mise en place de plans de surveillance annuelle au lieu de pluriannuelle, réalisation d'exercices de simulation de plans d'urgences notamment). Pour les ORNQ, les exigences sont assez disparates en fonction des filières, des végétaux, des seuils retenus ; ils peuvent d'autre part être associés, à des mesures de lutte spécifique. Bien que la liste définitive des OQ et ORNQ n'est pas encore adoptée, le projet d'AE tel que transmis aux EM montre un parallèle imparfait entre les OQ et les anciens DS1, et les ORNQ et les anciens DS2, certains DS changeant de catégorie, dans les 2 sens.

L'enjeu porté par cette recatégorisation est triple. D'une part, d'un point de vue financier, le système d'indemnisation des opérateurs, via le FMSE, est assis sur la segmentation des dangers au sens de l'arrêté du 29/07/2013. Sa modification risque donc d'entraîner de substantielles modifications, à la baisse, en entraînant potentiellement des difficultés pour certaines filières voire obérant la

---

aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques

compliance à la mise en œuvre de certaines mesures de lutte, mais aussi à la hausse, le champ d'action étendu du FMSE pouvant être une source de difficulté, dans un budget contraint.

D'autre part, d'un point de vue sanitaire, La France peut souhaiter maintenir des mesures de surveillance et de lutte contre certains organismes nuisibles qui ne seraient pas règlementés au niveau UE, en raison de leur importance en France ou des demandes des organisations professionnelles compétentes. Le maintien d'un dispositif permettant d'exercer cette possibilité en dehors de tout cadre de l'Union européenne en place est une priorité pour la DGAI.

Enfin, la recatégorisation des organismes nuisibles porte un enjeu de lisibilité du dispositif, qui conditionne son applicabilité, et sa bonne compréhension par les professionnels. Afin de répondre aux points précédents, la DGAI a envisagé l'option d'une surcouche en droit national afin de pérenniser le classement des dangers sanitaires « à la française », portant sur l'intégralité des organismes nuisibles, catégorisés ou non par la LSV. Cette option présentait de prime abord l'avantage d'une proximité forte avec le droit existant, diminuant l'effort de pédagogie nécessaire auprès des professionnels. Cependant, au vu de la disparité des cas envisageables, et de la simplification du droit national lié à l'abrogation de toutes les dispositions de transposition, elle rajoutait une forte complexité au dispositif, nécessitant l'emploi de tableau de concordance, et le surclassement au niveau national de certains organismes, précédemment classés DS2, qui seront demain classés OQ, afin de conserver une cohérence minimale.

Les retards pris dans les travaux d'élaboration de la législation tertiaire ont entraîné de l'incertitude quant à la liste exacte des différents organismes règlementés, et aux obligations qui en découlent, obérant la capacité des différentes fédérations et organisations professionnelles, acteurs clés de la gouvernance du système sanitaire du végétal, à communiquer auprès de leurs adhérents, qui s'estiment insuffisamment prévenus et impréparés. Du côté de l'administration, cela se traduit également par l'incapacité à finaliser et déployer les différents programmes des quelques 180 plans de surveillance qui devront être mis en œuvre en janvier 2020. Néanmoins, en raison des délais contraints, le chantier de refonte du droit national a été engagé, en l'absence de positions définitives, que ce soit au niveau UE, ou sur certains points d'arbitrage clés, intra MAA.

### **3. Méthodologie**

L'adoption de la LSV a rendu nécessaire un alignement du droit national sur le droit de l'UE, qui doit être réalisé pendant la période transitoire de 3 ans entre l'adoption de la LSV et son entrée en vigueur, parallèlement à l'adoption de la législation tertiaire, dont une partie est intervenue fin 2017 et l'acte d'exécution clé n'est toujours pas adopté.

Cet alignement concerne la partie législative du CRPM, et également les dispositions réglementaires y afférant.

### **a) *Habilitation à légiférer par ordonnance***

Au vu du calendrier contraint, les dispositions législatives devaient être arrêtées dans les délais les plus brefs, afin de bénéficier d'un délai suffisant pour l'élaboration des décrets, arrêtés, et autres actes réglementaires requis avant la date limite du 14/12/2019. Le gouvernement a fait usage de son droit d'amendement lors des discussions du projet de loi post EGA au printemps 2018. L'habilitation à statuer par ordonnance sur les sujets concernés, pendant une période de 12 mois a ainsi pu être intégrée à la loi EGAlim du 30 octobre 2018.

Parallèlement aux travaux ayant mené à l'adoption de l'habilitation à légiférer par ordonnance, le bureau de santé végétale a piloté les différentes phases du chantier d'alignement législatif.

### **b) *Chantier d'alignement législatif***

Un groupe de travail regroupant les bureaux métiers concernés, et pilotés au niveau chef de service, a été mis en place, environ un an après la publication de la LSV, avec l'objectif de recenser toutes les conséquences et éléments à toiletter dans le CRPM du fait de l'entrée en application de la LSV, ainsi que les différentes incohérences et contradictions préexistantes, ou nées de la mise en application de la LSV.

Cette phase d'analyse réglementaire de la LSV, au-delà de l'enjeu premier consistant à ne conserver que les dispositions de mise en œuvre, a également permis d'identifier les différents éléments méritant une révision, non réalisée jusque-là en l'attente d'un cavalier législatif, dans le périmètre de l'ordonnance d'habilitation. Cette phase a été poursuivie par une phase de rédaction des dispositions législatives, qui a pour objet de mettre en lumière les nouveautés créées dans le droit français.

Le produit de sortie de ces phases d'analyse et de rédaction consiste en un tableau comparatif, qui reprend les dispositions issues des règlements contrôles officiels et de la LSV, l'ordonnement actuel des dispositions du CRPM, et une proposition d'ordonnement revue. Ces étapes, qui ont été menées en grande partie en s'appuyant sur des stagiaires juristes, ont duré une quinzaine de mois.

Elle se sont poursuivies par une phase de consultations, intra DGAL puis intra MAA puis interministérielle incluant notamment les bureaux concernés au MTES et MEF. Dans le cadre de la gouvernance sanitaire, les représentants des opérateurs ont également été consultés, au sein de la section SV, et de la session plénière du CNOPSAV.

Cette phase de consultation, qui s'est déroulée sur 6 mois, a fait sensiblement évoluer les projets initiaux. Depuis février 2019, le chantier d'alignement législatif est entré dans la phase finale de rédaction, incluant la saisine obligatoire du SAJ (3 mois), et la réalisation de l'étude d'impact, afin que le MAA puisse se doter des bases juridiques pertinentes pour agir.

La saisine du conseil d'état est prévue pour l'été 2019, afin que l'ordonnance puisse être prise en conseil des ministres, et le projet de loi de ratification déposé sur le bureau de l'AN ou du Sénat dans le délai de 12 mois.

Les projets ont fait l'objet d'ajustement successifs, les arbitrages clés intervenant au fur et à mesure de la réécriture des dispositions, en relation avec les nouvelles questions posées, et le résultat des différentes consultations. Ainsi, l'arbitrage définitif rendu quant à la catégorisation n'est intervenu qu'après un an de travail sur la partie législative, alors que le chantier de réécriture du corpus réglementaire venait de s'ouvrir.

### ***c) Chantier d'alignement réglementaire***

Selon le même phasage, le travail sur la partie réglementaire est réalisé à partir des projets d'alignement législatif. Le travail a été lancé environ une année après le début de ceux-ci, au moment de la fin des phases de consultation, soit bien en amont de la réception de l'avis du SAJ sur la partie législative. La phase de rédaction et de consultations est actuellement en cours, depuis 7 mois. Les projets seront amendés si nécessaires à réception de l'avis du SAJ sur la partie législative., avant transmission au SAJ sur la partie réglementaire. Les délais qui en découlent sont de 6 à 8 mois, en tenant compte de la consultation du SAJ, puis des ajustements et consultations éventuelles du public (durée 3 mois). Enfin, un délai de 2 mois est à anticiper, entre la préparation du dossier, la saisine du Conseil d'État et la publication des textes.

## **4. Rapprochement LSA et LSV**

La LSA et la LSV ont pour fondement commun le paquet relatif à la santé animale et végétale, impulsé par la Commission, en réponse à la mise en tension des secteurs de la santé animale et végétale suite aux effets conjoints du changement climatique, de la mondialisation des échanges, et des limites atteintes par la réglementation en place, qui a permis de progressivement augmenter le niveau de sécurité sanitaire et de santé publique moyen.

Les enjeux recourent dans les deux cas, la simplification et l'harmonisation des textes sectoriels et leur application sur le territoire de l'Union, avec une priorité clairement portée sur la prévention face

au risque d'introduction de pathologies ou de nuisibles, tout en laissant des capacités de flexibilité aux EM, dans un contexte de moyens humains et financiers de plus en plus limités, et un environnement en forte évolution (nouvelles normes, nouvelles organisations).

D'un point de vue régime juridique, LSA comme LSV impliquent le passage d'un régime de directive à un régime de règlement. Les impacts de la LSV apparaissent comme plus limités en terme de nombre de textes modifiés : elle refond une directive principale, qui était déjà le produit d'un premier effort de regroupement et simplification des dispositions en vigueur, et modifie 3 règlements, alors que la LSA implique l'abrogation de 39 directives et règlements, sur un champ très vaste. L'amplitude du changement à venir peut également se mesurer au nombre d'actes issus de la législation tertiaire, adoptés, attendus ou en cours d'élaboration : 4 actes adoptés, élaborés ou attendus pour la LSV, contre au maximum 144 pour la LSA (en tenant compte des possibilités d'actes déclenchés par des événements particuliers, ou d'actes optionnels).

L'amplitude du chantier de réécriture, et des options offertes, est à comparer à cette aune.

En terme d'impacts, dans les deux cas, la rénovation de la réglementation de l'union entraine une catégorisation des organismes nuisibles aux végétaux et des maladies répertoriées, en vue d'une meilleure priorisation de l'action et d'une meilleure allocation des ressources. Dans les deux cas, le système retenu par l'UE diffère de celui né des EGS et encadré par l'arrêté du 29 juillet 2013 relatif à la définition des dangers sanitaires, commun à la santé végétale et animale.

Globalement, le système de classement n'est pas bouleversé en santé végétale, puisqu'il reste à deux classes dont une renforcée, alors que dans le domaine de la santé animale, le système est plus étendu pour s'adapter à la variété de situations possibles, et passe de deux à cinq catégories, avec des combinaisons obligatoires. Dans les deux cas, pour un grand nombre d'organismes et de maladies, il y a cohérence entre le classement français et de l'Union. Cependant, en santé végétale, certains dangers français classés prioritaires (DS1) sont sous catégorisés par la LSV ou la LSA – pas reconnus au niveau de l'UE comme OQ ou OQP, ou comme catégorie A ou B, voire pas catégorisés ou répertoriés du tout, et inversement, certains DS2 bénéficient d'une surcatégorisation nécessitant des mesures supplémentaires par rapport à l'existant.

Les questions qui se posent aujourd'hui pour la LSA, en matière de maintien ou non des dispositions françaises, en surcouche ou complément des dispositions de l'Union, se sont également posées pour la LSV. L'étude de la faisabilité du chantier d'alignement législatif et réglementaire en cours

pour la LSV a permis de trancher quant à la faisabilité et à la bonne compréhension des textes issus des options offertes.

D'autre part, la réécriture des textes de l'Union encadrant santé animale et végétale a fait sortir toute mentions des dispositions relatives aux contrôles officiels des textes de la LSA et de la LSV, ce qui implique un renvoi constant au règlement éponyme.

Une réflexion sur la qualité à accorder aux opérateurs à qui l'Etat confie la réalisation d'un certain nombre d'actes a été menée coté LSV, les arbitrages pris ayant des conséquences à la fois financières et également en droit national. Côté LSA, la clarification de la responsabilité des acteurs et de la qualité à leur donner est un élément qu'il faudra expertiser lors des travaux préparatoires au chantier d'alignement, afin de l'articuler avec les dispositions du CRPM.

La question d'une segmentation de l'origine des moyens et ressources mobilisés en fonction de la maladie envisagée entre Etat et professionnels, devrait être envisagée. L'abrogation de la référence aux dangers sanitaires ne devrait pas se faire sans prise de dispositions complémentaires organisant cette segmentation.

Dans les deux cas, la mise en œuvre des dispositions issues de la LSA et de la LSV implique une refonte des systèmes d'information, et recouvre un enjeu financier et administratif important suite aux nouveautés d'envergure qui sont amenées.

En terme de calendrier, les travaux préparatoires au chantier d'alignement législatif ont commencé au sein du service, un peu plus de 2 ans avant l'entrée en vigueur de la LSV, en s'appuyant en l'absence d'arbitrages sur certains éléments, sur les projets de textes les plus aboutis possibles. Coté LSA, l'entrée en vigueur est prévue dans 24 mois.

Au bilan, bien que le périmètre de la LSV soit plus resserré, la proximité des enjeux, des moyens à mobiliser pour les atteindre, la transversalité de certains points saillants comme celui relatif à la catégorisation, et l'évolution en calendrier contraint plaident pour une capitalisation de l'expérience acquise lors du chantier d'alignement de la LSV. Les différentes options possibles, ainsi qu'une proposition de calendrier permettant l'adaptation du droit national à la LSA, seront détaillés dans la partie suivante en prenant notamment appui sur cette expérience.

## **B. Stratégies d'alignement envisageables :**

L'alignement du droit français peut s'effectuer par consolidation des textes nationaux pour les rendre compatibles à la LSA, ou par abrogation de toutes les dispositions relatives aux points traités par la LSA. Dans ce cas, seuls les points soumis à subsidiarité pour les EM, ou pour lesquels l'Etat



souhaite conserver un cadre seraient repris en droit français, les autres éléments faisant l'objet de renvois vers le règlement.

En raison des enjeux financiers, stratégiques, politiques et organisationnels liés à la recatégorisation des maladies, ce point représente l'un des éléments les plus saillants et les plus visibles du chantier d'adaptation de la LSA, en lien avec la rénovation de la gouvernance du sanitaire post 2011. Aussi, si la mise en œuvre du règlement européen n'est pas une option, le maintien ou non des dispositions françaises, en surcouche des dispositions UE, ou en complément ponctuel, représentent par contre un point important du projet LSA, qui devra être arbitré.

## 1. Consolidation du droit national

La LSA vise à simplifier et harmoniser les dispositions prises, tout en accordant plus de souplesse aux EM, dans une stratégie basée sur la prévention. Une majorité d'éléments étant repris à droit constant des directives abrogées vers la LSA, l'une des options que les services du MAA se doivent d'examiner consiste à conserver autant que faire se peut le cadre national, en grande partie issu de la transposition des directives sectorielles qui vont être abrogées.

Le chantier d'alignement législatif devrait conduire à recenser toutes les conséquences et éléments à toiletter dans le CRPM du fait de l'entrée en application de la LSA, en supprimant toutes les dispositions de transposition de directives abrogées, ainsi que les différentes incohérences ou faiblesses préexistantes, ou que l'entrée en vigueur de la LSA pourrait créer ou aggraver.

Cette phase devra être poursuivie par une phase de rédaction des dispositions législatives, afin de dégager les nouveautés à créer dans le droit français, notamment par l'usage des différentes options que la LSA laissera aux EM, ou en conséquence de la correction de fragilités préexistantes ou créées par la LSA.

Notamment, la question de l'accès aux locaux non professionnels, mériterait d'être ré envisagée. Actuellement, l'accès en l'absence du consentement de l'occupant ne peut être garanti que par l'obtention d'une ordonnance du JLD (juge des libertés et de la détention), et tout acte administratif accompli sur la base d'informations recueillies dans un local à usage d'habitation, sans avoir obtenu préalablement ce document pourra être annulé par le juge administratif saisi à cet effet, ce qui a pour conséquence de rendre potentiellement inopérantes toute mesure administrative prise dans ce cadre. De plus, des contraintes supplémentaires liées à l'obligation d'enregistrement des sites de détention de tous les animaux (dans l'attente cependant des précisions quant à la mise en œuvre, qui seront apportées par un futur AE), et au contrôle du respect de cette obligation, sont à anticiper. Une procédure permettant la mise en œuvre efficace et juridiquement sécurisée des contrôles dans

tous les lieux hébergeant des animaux dont la détention est soumise à certaines obligations, quel que soit leur lieu de détention, devrait ainsi être envisagée afin de fluidifier le travail des agents sans engorger les JLD, qui ne pourraient pas répondre à la masse de demandes générées, tout en garantissant le niveau de sécurité sanitaire requis, et la protection juridique des agents.

Le produit de sortie attendu de ces phases d'analyse et de rédaction consistera en un tableau reprenant les dispositions issues de la LSA, l'ordonnancement actuel des dispositions du CRPM, et une proposition d'ordonnancement revue. Ce chantier évoluera au fur et à mesure de la parution des différents AD et AE attendus, notamment par l'usage des différentes options que la LSA laissera aux EM et que la France souhaitera prendre. Il est fort probable que certains AE et AD ne paraîtront que quelques mois avant l'entrée en vigueur de la LSA, soit à un délai trop court pour agir si le chantier d'alignement n'a pas déjà débuté.

Le positionnement au niveau de la sous direction la plus impactée d'un agent doué des compétences juridiques nécessaires est un vrai atout pour la mise en œuvre de cette phase.

Le travail sur la partie réglementaire, réalisé à partir des projets d'alignement législatif, consistera alors en une phase visant à compléter/ corriger chaque décret et arrêté sectoriel existant avec les nouveautés créées par la LSA et suite aux différents arbitrages pris sur les options laissées aux EM. Cette méthode impliquera la réécriture de pans de quasiment tous les textes, soit en paraphrasant les dispositions écrites dans la LSA, soit en les réécrivant dans un langage plus courant.

La consolidation du droit national est l'option qui semble la plus facilement acceptable de prime abord par les usagers au sens large de celui-ci, qu'il s'agisse des opérateurs ou de nos services, dans la mesure où les parties prenantes sont accoutumées à la structure actuelle, ventilant le cadre de la santé animale par espèces et maladies. L'effort de pédagogie, une fois le chantier d'alignement effectué, serait moindre, les changements apparaissant moins saillants, et l'adaptation des différents guides à l'usage des professionnels, et outils d'aide à l'inspection seront facilités. D'autre part, cette option présente le mérite de conserver une unicité de l'organisation du droit national, en silos, avec les domaines de la santé animale n'appartenant pas au champ de la LSA, comme les ESST, les salmonelles, ou l'alimentation animale et les SPAN.

Le rapprochement avec le traitement réservé aux salmonelles est intéressant, en ceci que le régime juridique de l'UE encadrant la gestion du risque salmonelle en santé animale est de niveau règlement, dont les dispositions sont reprises en droit français dans plusieurs arrêtés ministériels

sectoriels<sup>13</sup>, qui ont été mis en cohérence avec les dispositions de l'UE au fur et à mesure de la mise en place de cette réglementation. Aussi, les arrêtés, s'ils complètent sur certains points les dispositions de l'Union européenne, réécrivent également ce que les règlements UE ont déjà encadré.

Ce point, s'il peut être source de confort à la lecture en minimisant les sources de droit à consulter, ne présente pas d'intérêt juridique, en vertu du principe de la primauté du droit de l'Union européenne, mais peut au contraire engendrer des conséquences en terme de sécurisation juridique de notre droit.

Le même constat pourrait être fait en cas de consolidation de l'étage réglementaire français par la reprise de tous les éléments de la LSA. En effet, il y a un vrai risque à surajouter une couche réglementaire nationale aux dispositions de l'Union européenne, la traduction en français voulu intelligible des règles écrites en langage juridique de l'Union européenne pouvant entraîner des contresens ou des difficultés d'interprétation, qui prêteraient le flanc à des contentieux, ou des refus d'apurement.

D'un point de vue réalisation pratique, la consolidation de chaque texte va nécessiter une forte mobilisation des agents. Au vu de l'enjeu, de l'actualité sanitaire et des réalités RH actuelles au sein des bureaux métier concernés au premier plan, **ce chantier ne pourra pas être conduit à périmètre constant** ; les possibilités de positionnement au niveau des bureaux métiers d'ETP techniques spécifiquement dédiés à cette tâche, sur la période 2020-2021, devraient faire partie des éléments d'arbitrage de cette option.

## 2. Abrogation élargie des dispositions françaises

Suite au changement de régime juridique du droit de l'UE sur le champ concerné, passant d'un

---

<sup>13</sup> Règlement UE n°2160/2003 sur le contrôle des salmonelles et d'autres agents zoonotiques spécifiques présents dans la chaîne alimentaire ;

Règlement UE n°200/2010 portant application du règlement (CE) n°2160/2003 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la fixation de l'objectif de l'Union en matière de réduction de la prévalence de sérotypes de salmonelles dans les cheptels d'animaux adultes de reproduction de l'espèce Gallus gallus ;

Règlement (UE) n° 517/2011 de la Commission du 25 mai 2011 portant application du règlement (CE) n° 2160/2003 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la fixation d'un objectif communautaire de réduction de la prévalence de certains sérotypes de salmonelles chez les poules pondeuses Gallus gallus et portant modification du règlement (CE) n° 1003/2005 ;

Arrêté du 1er août 2018 relatif à la surveillance et à la lutte contre les infections à Salmonella dans les troupeaux de l'espèce Gallus gallus en filière ponte d'œufs de consommation.

régime de directives à transposer à un régime de règlement, directement applicable et obligatoire dans tous ses éléments, l'autre option envisageable pour mener à bien l'alignement législatif et réglementaire français consiste à abroger les éléments doublonnant les dispositions prescrites par la LSA.

Le chantier d'alignement législatif décrit au point précédent sera conduit sensiblement de la même façon, en deux phases d'analyse puis de rédaction, avec l'objectif de supprimer toutes dispositions liées à la transposition, et de toiletter et renforcer les autres points fragiles ou à rajouter, en profitant du cavalier législatif qui sera offert. Au final, ne devraient subsister que les dispositions de mise en œuvre des points pour lesquels une subsidiarité est possible, et le cadre législatif sur lequel l'Etat fonde ses moyens d'agir.

Afin de préserver la capacité de l'Etat à agir sur des maladies ou dispositions techniques qui ne seraient pas encadrées au niveau de l'UE, ou pour lesquelles il serait jugé stratégique de renforcer au niveau national les dispositions prévues par la LSA, le chantier d'alignement législatif devrait prévoir, en sus du renvoi au règlement UE, de renvoyer à une ou deux listes fermées, définissables par arrêté, de maladies pour lesquelles l'intérêt à agir, général ou collectif, aurait conduit à les réglementer.

De la même façon que dans l'option « consolidation », le produit de sortie attendu de ces phases d'analyse et de rédaction de l'option « abrogation » consistera en un tableau reprenant les dispositions issues de la LSA, l'ordonnancement actuel des dispositions du CRPM, et une proposition d'ordonnancement revue, qui comportera nécessairement de multiples renvois à la LSA. Les résultats des différents arbitrages pris auront un impact important sur le projet finalisé, ce qui n'empêche pas le démarrage des travaux préliminaires dès que possible, le texte de base abrogeant les directives étant déjà paru.

A l'étape réglementaire, la mise en œuvre de l'option « abrogation » devrait impliquer l'abrogation en masse des décrets et arrêtés techniques sectoriels, pris en application des dispositions nées des directives abrogées. A cette occasion, un chantier de réécriture devra permettre la prise d'un nombre restreint d'arrêtés visant d'une part l'application de la LSA, ainsi que d'autre part l'encadrement de la mise en œuvre des différentes options qui seront arbitrées. De plus, un **ensemble réglementaire complémentaire** devrait être envisagé, afin **d'encadrer les surcouches en droit national sur les champs pour lesquels l'Etat souhaiterait renforcer les dispositions prévues par le règlement UE.**

La mise en œuvre de cette option n'est pas forcément la plus attrayante de prime abord :

-L'effet amplificateur de changement de cette méthode, qui conduirait à remplacer la structure en silos de la réglementation, bien connue des opérateurs et de nos services, par une approche transversale, risque de provoquer plus de rejets que la méthode de consolidation, en raison de l'effort important à faire pour se réappropriier les dispositions. Leur lecture est compliquée, car l'organisation selon les chapitres de la LSA, entraîne la ventilation de dispositions relatives à une maladie donnée par exemple dans chaque texte issu de la législation tertiaire, et plus regroupé en silos.

-Le succès de cette méthode est donc conditionné à une volonté forte au niveau central d'accompagner le changement. La mise à disposition pour les opérateurs et pour les services, d'un outil qui rapprocherait les articles des anciens arrêtés abrogés vers les articles, actes ou sections concernées de la LSA aiderait à l'appropriation. Le tableau de correspondance proposé par la LSA représente à cet effet une base solide permettant de réaliser ce chantier, à compléter avec les dispositions issues de la législation tertiaire. Dans la mesure où cet exercice sera inévitablement conduit dans les services s'il n'est pas proposé par la DGAL, au détriment d'autres tâches, il est préférable de ne le réaliser qu'une seule fois, afin de limiter les effectifs engagés sur le sujet, et les divergences d'interprétation locale, qui sont mal perçues par les opérateurs.

Mais elle présente néanmoins de nombreux avantages :

Cette option, par rapport à la précédente, présente l'avantage d'une réduction des ressources humaines du MAA à mobiliser sur le sujet, en échelonnant le chantier d'alignement et diminuant le nombre de textes à retoucher, une majorité étant purement abrogées.

Une réflexion d'opportunité devrait être conduite à cette occasion, visant à regrouper les AM financiers, en un seul texte « chapeau » relatif aux actes de police sanitaire et à l'indemnisation des animaux abattus sur ordre, les différences de tarification constatées pour un même acte, en fonction de la maladie causale, n'ayant qu'une pertinence historique.

Cette refonte, outre l'effet simplification, pourrait agir en synergie avec le projet de révision des sous jacents budgétaires actuellement conduit à la SDPRAT, visant à la construction de tableaux budgétaires basée sur des déterminants clairs, justifiables et estimables facilement. Dans cette optique, l'entrée budgétaire par maladies, moins prévisible, tend à cantonner le budget du BOP 206 à une logique d'enveloppe. Une approche plus transversale, avec des déterminants qui pourraient comprendre le nombre d'analyses, leur coût, le nombre d'animaux abattus ou de visites permettrait une approche plus proactive, et plus défendable auprès des services du MEF.

L'effort d'appropriation accompli, les bénéfices de la simplification administrative, alliant un nombre

de textes resserrés et l'absence de redites entre niveau UE et national, devraient se faire sentir. L'entrée en vigueur de la Food Law, en 2006, a été l'occasion d'une refonte du droit national, qui s'est manifestée à l'étage réglementaire par l'abrogation de tous les arrêtés sectoriels, et la prise d'un arrêté d'application principal. Si la mise en œuvre s'est avérée compliquée à lancer, alors que l'ampleur du changement était tout autre, le cadre donne aujourd'hui satisfaction, et a le grand mérite d'avoir associé pleinement les filières à l'appropriation de la réglementation, par le biais des guides de bonnes pratiques.

De fait, l'effort constant réalisé par les services du MAA pour associer le plus étroitement possible les opérateurs au chantier de réécriture de la LSA (notamment via le groupe miroir), et communiquer dès que possible sur les projets est unanimement salué, et devrait être capitalisé, en vue d'accompagner efficacement le changement. Les outils classiques de gouvernance de la politique sanitaire, qui ont également été mis en mouvement lors de la refonte de la LSV, pourraient être complétés, en associant les acteurs à la rédaction des outils de niveau infra réglementaire.

Une première étape pourrait consister à associer la filière à la rédaction de l'outil de « traduction » avec production d'un tableau de correspondance entre ancienne et nouvelle réglementation.

Dans un second temps, les opérateurs des différents secteurs concernés pourraient se voir confier la rédaction de documents de référence, d'application volontaire, visant également à les aider à respecter leurs obligations réglementaires. Ces documents, sur la base des guides de bonne pratique d'hygiène, pourraient faire l'objet d'une validation par l'administration.

**En impliquant davantage les filières, le MAA pourrait gagner en efficacité dans sa communication, tout en dégageant du temps agent pour d'autres éléments, notamment le suivi des projets d'AD et AE. Cette solution présente l'intérêt de mieux s'adapter au pas de temps imparti, y compris dans l'hypothèse où l'effectif spécifiquement affecté à la partie technique du chantier d'alignement serait faible.**

La réflexion menée pour l'ensemble du corpus législatif et réglementaire français relatif au champ de la LSA se pose évidemment également pour la catégorisation des maladies. Eu égard aux enjeux spécifiques de la catégorisation, intimement connectée à l'indemnisation et la prise en charge par l'État d'un certain nombre d'actes, les options possibles font l'objet d'un développement spécifique, exposé ci-dessous.

### 3. Conservation de la catégorisation française

La rénovation de la gouvernance sanitaire, mise en place dans la ligne des conclusions des EGS, a permis de mieux associer les opérateurs à la définition et mise en œuvre de la politique sanitaire. Dans ce cadre, la catégorisation des dangers sanitaires tels que définis dans l'arrêté du 29 juillet 2013, suite à consultation du CNOPSAV, représente un levier puissant afin de mettre en adéquation les moyens et ressources mobilisés par l'Etat ou par les organisations professionnelles avec la gravité du risque correspondant, en emportant l'adhésion des acteurs de la filière.

En raison de son efficacité, l'une des options envisageables dans le chantier d'alignement consiste à conserver la catégorisation française, afin de capitaliser sur la connaissance que tous les acteurs ont du dispositif. La même méthodologie que décrite au point 1 pourrait alors être retenue, avec pour objectif la mise en cohérence avec la LSA dans le respect du principe de primauté du droit UE.

La catégorisation française s'appliquerait alors en surcouche des obligations liées à la catégorisation induite par la LSA.

Conserver les catégories françaises présente notamment l'avantage de ne pas avoir à réécrire ce dispositif reconnu par les acteurs du secteur, qui ne manqueraient pas de reprocher à une refonte plus visible du dispositif d'être la manifestation d'une instabilité règlementaire leur étant préjudiciable. En effet, une mise en cohérence à minima permettrait de ne pas avoir à réécrire les bases permettant de mobiliser les crédits du programme 206, de mobiliser les cofinancements UE, ainsi que de permettre l'action du FMSE dans le périmètre déjà défini. Le principe de répartition des ressources et moyens engagés entre État et opérateurs, assis sur la catégorisation des dangers, et qui donne satisfaction dans le système actuel de gouvernance sanitaire, serait conservé.

L'effort de pédagogie à conduire pour accompagner le dispositif serait vécu comme moindre, mais le confort lié au sentiment d'évoluer en terrain connu pourrait conduire à méconnaître la complexification liée à la superposition de 2 couches règlementaires de catégorisation UE et française.

Il sera malgré tout nécessaire de procéder à des modifications à la hausse ou à la baisse de la classification des DS, afin de rendre le dispositif cohérent avec les dispositions de l'UE, puisque cette classification s'ancre sur la stratégie de l'État, et sur le statut règlementaire international des maladies.

Cette logique devrait aboutir à une exclusion de la liste des DS1, de toutes les maladies non répertoriées ou répertoriées et catégorisées E et D, ainsi que les maladies de catégorie C pour lesquelles aucun programme d'éradication reconnu au niveau UE n'aurait été mis en place. De même, les DS2 et DS3 catégorisés A, B et C lorsqu'ils sont dotés de programmes d'éradication reconnus au niveau UE devraient être reclassés en DS1. Ainsi, la FCO, la DEP hypervirulente ou

l'anémie infectieuse des équidés devraient être exclus de la liste des DS1, et la morve, la PPCC et l'IBR en cas d'arbitrage allant vers la reconnaissance UE du programme, devraient y figurer.

En filigrane, se dessine une évolution large du cadre allant vers moins de lisibilité, car conjuguant à la fois la persistance de 2 couches réglementaires compliquant la lecture, et la modification quasi obligatoire, pour tendre vers la catégorisation UE, de la base de catégorisation française, source d'instabilité pour les opérateurs, les services, et le FMSE.

Cette solution, tout en conservant le cadre du système de gouvernance, en modifierait tout de même profondément les équilibres et la répartition des rôles entre Etat et organisations professionnelles, avec une marge de manœuvre réduite quant à la catégorisation à appliquer aux maladies répertoriées par l'UE.

D'un point de vue écriture du dispositif, assurer une cohérence avec les 2 systèmes superposés, imposerait le recours à un tableau de correspondance, représenté en annexe V, qui ne faciliterait pas la compréhension ni la mise en œuvre des mesures.

D'un point de vue suivi budgétaire, la coexistence d'une surcouche nationale de catégorisation des dangers sanitaires avec la couche de catégorisation UE augmenterait les risques liés aux potentielles erreurs ou confusions, et le risque de réfraction associé. En corollaire, une augmentation des effectifs affectés aux procédures de contrôle associées pour réduire ce risque est à anticiper.

#### **4. Abandon de la catégorisation française**

La logique d'abrogation élargie des dispositions françaises peut également être une des options retenues concernant la catégorisation des dangers sanitaires, dans la stratégie d'alignement du droit national sur la LSA. Le chantier d'alignement pourrait ainsi prévoir le renvoi aux catégories de maladies répertoriées par l'UE, en remplacement de la référence aux dangers sanitaires définis par l'arrêté du 29 juillet 2013.

De prime abord, cette méthode présente plusieurs inconvénients : d'une part, en abrogeant un système récent, mais connu et reconnu, l'effort de pédagogie qu'il faudra déployer pour accompagner les professionnels et nos services, vers un système qui sera forcément vécu comme un grand bouleversement, sera plus important.

L'abrogation de la référence aux dangers sanitaires entraîne la nécessité de redéfinir la base permettant à l'Etat d'agir et d'intervenir financièrement sur les maladies jugées d'intérêt, et également de définir le périmètre d'action du FMSE.

Cette option pose aussi la question du traitement réservé aux maladies non répertoriées par la LSA



(par exemple, les ESST, la DEP hypervirulente, la VHD), ou répertoriées mais pour lequel l'Etat souhaiterait prendre des mesures supplémentaires à celles prévues par la LSA, en raison de l'enjeu particulier sur le territoire ou les filières nationales.

Dans ce cadre, l'absence de dispositions complémentaires à la LSA fragiliserait le système sanitaire français, rendant stratégique la prise de dispositions complémentaires.

D'autre part, sous le prisme de la gouvernance, la clef de répartition des ressources et moyens engagés entre État et organisations professionnels sera à redéfinir. De même que dans l'option précédente, une clef de tri sur les seules maladies répertoriées (les mesures contre les maladies A, B et C faisant l'objet d'un programme reconnu UE étant du ressort de l'Etat, les autres du ressort des organisations professionnelles par exemple), si elle présenterait l'avantage de la simplicité, ne résoudrait pas tous les cas particuliers, notamment ceux liées à la sous catégorisation, ou à la non reprise de certains DS dans la catégorisation UE. De plus, cette option, de par son automaticité découlant des choix faits au niveau de l'UE, déposséderait l'Etat et les acteurs du sanitaire français de la faculté de prendre des mesures proportionnées, pour chaque maladie pour laquelle la communauté juge nécessaire d'agir, sur la base d'une analyse de risque contextualisée.

Malgré ces défauts, la conservation d'une seule couche règlementant la catégorisation des dangers sanitaires présente l'avantage évident d'une simplification, l'élimination de strates règlementaires conduisant à plus de lisibilité, de cohérence, et limitant les risques d'erreurs et de confusions, avec en corollaire des risques de contentieux, notamment sur la légalité des aides versées, et des refus d'apurement.

Aussi, une solution complémentaire à l'abrogation des dispositions devrait être étudiée pour pallier les défauts exposés ci-dessus.

Le chantier d'alignement législatif pourrait prévoir le remplacement de la référence aux dangers sanitaires, ainsi que prévu à l'article L201-1 du CRPM, par celle aux cinq catégories de maladies répertoriées par l'UE. En complément, deux catégories complémentaires devraient être prévues dans les dispositions de cet article, composées de maladies figurant sur des listes définissables par AM, regroupant des maladies non répertoriées par l'UE, pour lesquelles il peut être nécessaire de mettre en œuvre des mesures de prévention, lutte ou surveillance.

L'articulation avec la gouvernance et la clef de répartition des ressources et moyens engagés entre État et organisations professionnelles pourrait être déterminée par mention de l'intérêt collectif ou général à agir contre les maladies de chacune des catégories précitées, en cohérence avec les règles UE.

Le périmètre d'intervention du FMSE pourrait sur ces bases être limité, à tout ou partie, en fonction de l'arbitrage retenu, des 7 nouvelles catégories créées. Ses représentants souhaitent une ouverture la plus large possible, d'autre part, sa capacité à lever par appel à cotisation les fonds propres qui financent 35 % à 100% des programmes auto limite le dispositif .

La mise en œuvre de ce dispositif pourrait permettre de conjuguer la simplicité de lecture associée à une seule couche réglementaire, la souplesse juridique permettant une réaction rapide en cas de problème sanitaire émergent, et la refondation d'une clef d'attribution des rôles entre Etat et organisations professionnelles pour laquelle la consultation du CNOPSAV pourrait être prévu, avec appui sur l'expertise de l'Anses.

Ces dispositions présenteraient également l'avantage d'une unicité de traitement entre les dangers sanitaires animaux et végétaux, la catégorisation de ces derniers, tels que définis par l'article L 251-3 du CRPM étant voué à disparaître au profit d'un renvoi aux catégories UE, additionné d'une liste complémentaire.

## **C. Méthodologie de mise en œuvre dans un calendrier contraint**

Quelles que soient les options retenues, l'expérience capitalisée sur le chantier d'alignement du droit français à la LSV a permis d'établir quelques jalons chronologiques. Les travaux préparatoires, de la phase d'analyse jusqu'à la rédaction d'un projet de réécriture de la partie législative du CRPM se sont étendus sur une quinzaine de mois, en raison notamment des différentes modifications des projets suite aux arbitrages successifs, et du retard dans la parution de la législation tertiaire.

Aussi, au vu des délais pour le chantier d'alignement de la LSA, celui-ci devrait débuter au plus tôt, même en l'absence de positionnement définitif sur la catégorisation retenue ou la méthode d'alignement, par consolidation ou par abrogation.

De plus, l'absence de cavalier législatif identifié représente une vraie difficulté, pour lequel un appui du SAJ sera nécessaire.

Sur la base de délais incompressibles (saisines SA, Conseil d'État, consultations internes et externes), le chantier d'alignement du corpus national sur la LSA peut être décomposé en deux phases plus ou moins superposables, l'une sur la partie législative, l'autre sur la partie réglementaire.

## 1. Chantier d'alignement législatif

Le recours à une ordonnance semblant incontournable, le scénario d'une habilitation à statuer par ordonnance sur les sujets concernés pendant une durée de 12 mois a été retenu dans le chronogramme suivant. De même, l'option abrogation des dispositions françaises est retenue ; le passage à l'option consolidation se traduirait, sauf effectifs conséquents, par un renchérissement des délais, dans un cadre juridique instable puisqu'une majorité de la législation tertiaire (90%) n'est pas encore adoptée, ce qui risquerait de compliquer la prise de certains arbitrages.

Ce chantier peut être découpé en plusieurs étapes :

- Les travaux préparatoires, comprenant les travaux de préparation de la loi d'habilitation. Le produit de sortie de cette phase de rédaction devrait être un tableau présentant l'ordonnancement revu du CRPM, comportant toutes les modifications rendues nécessaires pour la mise en cohérence et successivement arbitrées ;
- Les phases de consultation interne (intra DGAI puis intra MAA, et notamment DGPE, DGDDI), et externes (interministérielles, CNOPSAV, groupes de travail), estimées à 3 mois ;
- La phase de saisine, comprenant la saisine du SAJ, la phase d'ajustements suite aux retours sur le projet, la réalisation de l'étude d'impact complète, la saisine du conseil d'État puis le dépôt de la loi de ratification, pour une durée estimée à 6-8 mois.

Point d'attention :

La durée de la phase préparatoire représente la seule variable d'ajustement temporel du projet, les phases suivantes étant dotées de délais incompressibles. L'établissement du rétroplanning prévisionnel présenté en annexe VI, tenant compte de ces impératifs, laisse à penser que cette première phase de réécriture des dispositions législatives devrait être achevée en mai 2020.

Dans ce délai, de nombreux points techniques et politiques vont devoir être tranchés, et notamment la catégorisation et la structuration de la gouvernance, l'évolution des systèmes d'information devra être repensée, alors que de nombreux AD et AE (90% ne sont pas parus à ce jour) vont également devoir être travaillés.

Le chantier devrait donc être lancé dès que possible, avec une vigilance quant au nombre d'agents déployés, tenant compte d'un délai maximal de 9 à 10 mois.

## 2. Chantier d'alignement réglementaire

La mise en cohérence des dispositions réglementaires devra s'effectuer sur la base des projets

d'alignement législatif, en amont de la réception de l'avis du SAJ sur la partie législative, ce qui obligera à des retouches successives.

Les phases de rédaction et consultation sont présentées en deux temps, dans l'idéal la rédaction et consultation des décrets arriverait en premier lieu, puis la rédaction des arrêtés devrait être amorcée quand les décrets entrent en phase de consultation. Les projets d'arrêtés devront être amendés suite aux ajustements des projets de décrets après les retours du SAJ.

Point d'attention :

Pour les décrets, la consultation du SAJ, ainsi que la saisine du Conseil d'État pour les décrets en CE, sont dotés de délais incompressibles, induisant que pour ces projets devant être publiés pour avril 2021, la deadline de finalisation (rédaction + consultations) est fixée à juin 2020, ce qui implique un début des travaux de rédaction pour fin 2019.

En pratique, il est possible qu'en raison des délais, la rédaction des arrêtés soit décalée et soit conduite progressivement et probablement postérieurement à la date d'entrée en application de la LSA.

De l'option d'alignement choisie, et des arbitrages réalisés en phase d'alignement législatif, dépendra la volumétrie d'actes à réécrire. Le planning contraint, avec des délais très serrés, plaide pour la prise en compte du nombre d'ETP affectés à cette phase comme critère à part entière de décision de l'option à retenir.

De ces positionnements dépendront la capacité à tenir les délais, avec l'enjeu de maintien, à l'entrée en vigueur de la LSA abrogeant 23 directives et règlements d'une base juridique stable, permettant l'action de l'Etat, limitant les contentieux et les risques d'apurements.

## **V. Conclusion**

L'entrée en application le 21 avril 2021 du règlement cadre 2016/429 et de sa législation tertiaire, à 90% non adoptée à l'été 2019, va modifier le corpus juridique de la santé animale pour plusieurs décennies. L'abrogation massive des directives sectorielles et le bouleversement de l'organisation des textes cadres qui passent d'une structure en silos à une structure transversale vont impacter profondément la réglementation française.

Dans les 18 prochains mois, de nombreux points vont devoir être arbitrés, au premier rang desquels

le maintien ou non de la catégorisation « à la française », avec les impacts collatéraux sur la gouvernance, et les impacts financiers connexes.

La refonte des systèmes d'informations, rendue nécessaire par le progrès technologique et le vieillissement de nos bases, et inévitable suite aux nouveautés apportées par la LSA, recouvre un enjeu financier et administratif important.

La communication du MAA sur le projet d'alignement recouvrira un enjeu crucial. Si la diffusion des différents projets et les échanges avec les organisations professionnelles ont jusqu'ici été salués et doivent être poursuivis, la vigilance est requise- quant aux facultés de communication de ces propres organisations vers leurs adhérents, dans un contexte d'incertitude notamment lié à la non parution de la majorité des actes tertiaires complétant la LSA. Si la multiplication des canaux de diffusion ne semble pas pertinente, l'association étroite des opérateurs à la rédaction de guides de traduction de la LSA, ou à la rédaction de normes infra réglementaires, sur la base des guides de bonnes pratiques, pourrait être une piste à étudier, qui permettrait également de préserver les effectifs du MAA sur cette phase.

D'autre part, si la parution d'une version couvrant l'ensemble de la LSA est peu probable, les efforts demandés à la Commission en terme de parution d'outils de type soft law devraient être poursuivis, afin de lever le plus de doutes possible.

Sur le plan de l'organisation du chantier de suivi et d'alignement à la LSA, l'expérience a montré la nécessité d'amélioration de la traçabilité des éléments liés aux projets et GT suivis, dans un contexte de rotation des agents. Dans ce cadre, un outil informatique commun unique devrait être mis en place pour le projet LSA. De même, un chargé de mission transversal et positionné sur la sous-direction la plus impactée devrait être nommé pour tout le chantier d'alignement, afin d'assurer le pilotage du projet, sur une base de pôles thématiques, et sa coordination.

De plus, le paramétrage des ressources humaines affectables sur le projet devrait être l'un des critères décisionnels de l'option d'alignement choisie, l'option « consolidation » mobilisant plus d'ETP que l'option « abrogation ». L'élargissement des groupes de travail aux agents du SAJ devrait être envisagé, afin de sécuriser autant que de possible les projets en amont, et de raccourcir les phases de consultation.

# Annexe I

## Acronymes

**AD** : Acte Délégué  
**AE** : Acte d'Exécution  
**AM** : Arrêté Ministériel  
**ANSES** : Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'alimentation, de l'Environnement et du travail  
**APMS** : Arrêté Préfectoral de Mise sous Surveillance  
**APDI** : Arrêté Préfectoral de Déclaration d'Infection  
**ASP** : Agence de la Sélection Porcine  
**BVD** : Bovine Viral Diarrhea, maladie des muqueuses  
**CE** : Conseil d'Etat  
**CIS** : Consultation Inter Services  
**CNOPSAV** : Conseil National d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale et Végétale  
**CRPM** : Code Rural et de la Pêche Maritime  
**DDecPP** : Direction Départementale en charge de la Protection des Populations  
**DEP** : Diarrhée Epidémique Porcine  
**DGAL** : Direction Générale de l'Alimentation  
**DRAAF** : Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt  
**DROM** : Départements et Régions d'Outre-Mer  
**DS** : Danger Sanitaire  
**EFSA** : European Food Safety Authority  
**EGA** : Etats Généraux de l'Alimentation  
**EGS** : Etats Généraux du Sanitaire  
**EM** : Etat Membre  
**EMA** : European Medicines Agency  
**ESST** : Encéphalopathies Subaiguës Spongiformes Transmissibles  
**EURLs** : European Union Reference Laboratories  
**FA** : Fièvre Aphteuse  
**FAM** : France Agri Mer  
**FCO** : Fièvre Catarrhale Ovine  
**FMSE** : Fond de Mutualisation Sanitaire et Environnementale  
**GRDS** : Groupement Régional de Défense Sanitaire  
**GTV** : Groupement Technique Vétérinaire  
**JOUE** : Journal Officiel de l'Union Européenne  
**IAA** : Industrie Agro Alimentaire  
**IAHP** : Influenza Aviaire Hautement pathogène  
**IAFP** : Influenza Aviaire Faiblement pathogène  
**IBR** : Rhinotrachéite Infectieuse Bovine  
**IPI** : Infecté Permanent Immunotolérant  
**LBE** : Leucose Bovine Enzootique  
**LSA** : Loi de Santé Animale  
**LSV** : Loi de Santé Végétale  
**MEF** : Ministère de l'Economie et des Finances  
**MTES** : Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire  
**MUS** : Missions des Urgences Sanitaires  
**N et D** : Nettoyage et Désinfection  
**OIE** : Organisation Mondiale de la Santé Animale  
**OQ** : Organisme de Quarantaine  
**OQNR** : Organisme de Quarantaine Non Règlementé  
**OQP** : Organisme de Quarantaine Prioritaire

**OVS** : Organisme à Vocation Sanitaire  
**PPA** : Peste Porcine Africaine  
**PPC** : Peste Porcine Classique  
**PPCB** : Péri Pneumonie Contagieuse Bovine  
**PPCC** : Péri Pneumonie Contagieuse Caprine  
**PPR** : Peste des Petits Ruminants  
**PISU** : Plan d'Intervention Sanitaire d'Urgence  
**SAJ** : Service des Affaires Juridiques  
**SDRP** : Syndrome Dysgénésique Respiratoire Porcin  
**SPAN** : Sous Produits Animaux  
**SRAS**: Syndrôme Respiratoire Aigu Sévère  
**TRACES** : Trade Control and Expert System  
**VHD** : Viral Haemorrhagic Disease, maladie hémorragique virale  
**WG** : Working Group, groupe de travail

## Annexe II : Comparaison des catégories des maladies selon l'origine de la réglementation : France, UE et liste OIE

Maladie liste AM 29/7	Groupe d'espèces	Catégorie France actuelle	Maladie faisant l'objet d'un PNISU	Catégorie UE	Présence sur annexe I Rgt 652/2014	Présence sur annexe II Rgt 652/2014	Présence sur liste OIE
Anémie infectieuse des équidés	Equine	1		D			X
Anémie infectieuse du saumon (AIS)	Fish	1		C		X	X
Brucellose	Multi species	1		B		X	X
Dermatose nodulaire contagieuse	Bovine	1	X	A	X		X
Diarrhée épidémique porcine hypervirulente	Swine	1					X
Encéphalite japonaise	Multi species	1		E			X
Encéphalites virales de type Est et Ouest	Equine	1		E			X
Encéphalite virale de type Venezuela	Equine	1		D	X		X
Encéphalite West-Nile	Multi species	1		E			X
Fièvre aphteuse	Multi species	1	X	A	X		X
Fièvre Catarrhale ovine	Multi species	1	X	C	X	X( régions endémiques ou a haut risque)	X
Fièvre charbonneuse	Multi species	1		D		X	X
Fièvre de la vallée du Rift	Multi species	1	X	A	X		X
Herpès-virose de la carpe (KHV)	Fish	1		E		X	X
Infection à Bonamia exitiosa*	Molluscs	1		C	X		X
Infection à Bonamia ostreae *	Molluscs	1		C		X	X
Infection à Marteilia refringens. *	Molluscs	1		C		X	X
Infection à Perkinsus marinus*	Molluscs	1		A	X		X
Infection à Microcytos mackini*	Molluscs	1		A	X		



Infestation due à <i>Aethina tumida</i> *	Bee	1		D			X
Infestation due à <i>Tropilaelaps</i> * SPP	Bee	1		D			X
Influenza aviaire faiblement pathogène	Avian	1	X	D	X	X	X
Influenza aviaire hautement pathogène	Avian	1	X	A	X	X	X
Loque américaine*	Bee	1		D			X
Maladie d'Aujeszky	Swine	1		C			X
Maladie de la tête jaune*	Crustaceans	1		A	X		X
Maladie de Newcastle	Avian	1	X	A	X		X
Maladie des points blancs*	Crustaceans	1		C		X	X
maladie de Teschen	Swine	1			X		
Maladie hémorragique épizootique des cervidés	Multi species	1	X	D	X		X
maladie vésiculeuse du porc	Swine	1	X		X	X	
Nécrose hématopoïétique infectieuse (NHI)	Fish	1		C		X	X
Nécrose hématopoïétique épizootique*	Fish	1		A	X		X
Nosémosé	Bee	1					
Péripneumonie contagieuse bovine	Bovine	1		A	X	X	X
Peste bovine	Bovine	1	X	A	X		X
Peste des petits ruminants	Sheep and goat	1	X	A	X		X
Peste équine	Equine	1	X	A	X		X
Peste porcine africaine	Swine	1	X	A	X	X	X
Peste porcine classique	Swine	1	X	A	X	X	X
Rage	Multi species	1		B		X	X
Septicémie hémorragique virale (SHV)	Fish	1		C		X	X
Syndrome de Taura*	Crustaceans	1		A	X		X
Syndrome ulcéreux épizootique	Fish	1			X		
Tuberculose	Bovine	1		B		X	X
Variole caprine et clavelée	Sheep and goat	1	X	A	X		X
Stomatite vésiculeuse	Multi species	1	X				
Salmonellose « zoonose alimentaire » : <i>S enteritidis</i> , <i>Hadar</i> , etc	Avian	1		Non repris/hors champ			
Artérite virale équine	Equine	2		D			X

Brucellose porcine	Swine	2		D			X
Chlamydiafilose aviaire ou ornithose-psittacose	Avian	2		D			X
Leucose bovine enzootique	Bovine	2		C			X
Maladie des Muqueuses / diarrhée virale bovine (BVD)	Bovine	2		C			X
Métrite contagieuse	Equine	2		D			X
Morve	Equine	2		A			X
Rhinotrachéite infectieuse bovine (IBR)	Bovine	2		C			X
Salmonellose aviaire : Salmonella enterica subsp. enterica	Avian	2		D seuls sérotypes concernés sont : Salmonella Pullorum, S. Gallinarum, S arizonae			
trichinellose	Multi species	2				X	X
Varroose*	Bee	2		C			X
Batrachochytrium salamandrivorans	Amphibians	3		D			X
Dourine	Equine	3		D			X
Ebola	Multi species	3		D			
Echinococcosis	Multi species	3		D		X	X
Genital campylobacteriosis	Bovine	3		D		X	X
Avian Mycoplasmosis	Avian	3		D			X
Paratuberculosis	Multi species	3		E			X
Surra	Multi species	3		D			X
Fièvre Q	Multi species	3		E			X
Pleuropneumonie contagieuse caprine	Sheep and goat	3		A			X
Trichomonose	Bovine	3		D			X
Épididymite ovine ( <i>Brucella ovis</i> )	Sheep and goat	3		D			X
Syndrome dysgénésique et respiratoire du porc	Swine	3		D			X

## **Annexe III : liste des règlements, décisions et directives abrogés par la LSA**

### **Abrogation immédiate :**

Les décisions 78/642/CEE, 89/455/ CEE et 90/678/ CEE et les directives 79/110/CEE, 81/6/CEE, 90/423/CEE, 92/36/CEE et 98/99/CE sont abrogées au 16/04/2016. Leurs dispositions n'ont pas fait l'objet de reprises.

### **Abrogation différée à l'entrée en vigueur de la LSA :**

Les actes suivants sont abrogés à compter du 21 avril 2021, leurs dispositions ont été reprises dans les différentes parties de la LSA et dans les AD et AE adoptés ou en cours d'examen.

- Directive 64/432/CEE du Conseil, relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine ;
- Directive 77/391/CEE instaurant une action de la Communauté en vue de l'éradication de la brucellose, de la tuberculose et de la leucose des bovins ;
- Directive 78/52/CEE du Conseil instaurant les critères communautaires applicables aux plans nationaux d'éradication accélérée de la brucellose, de la tuberculose et de la leucose enzootique chez les bovins ;
- Directive 80/1095/CEE fixant les conditions destinées à rendre et à maintenir le territoire de la communauté indemne de peste porcine classique ;
- Directive 82/894/CEE, concernant la notification des maladies des animaux dans la Communauté ;
- Directive 88/407/CEE, relative aux exigences de police sanitaire pour les échanges au sein de l'Union européenne et les importations de sperme d'animaux de l'espèce bovine ;
- Directive 89/556/CEE fixant les conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires et les importations en provenance des pays tiers d'embryons d'animaux ;

- Directive 90/429/CEE, fixant les exigences de police sanitaire applicables aux échanges intracommunautaires et aux importations de sperme d'animaux de l'espèce porcine ;
- Directive 91/68/CEE, relative aux conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires d'ovins et de caprins ;
- Décision 91/666/CEE, constituant des réserves communautaires de vaccins antiaphteux ;
- Directive 92/35/CEE, établissant les règles de contrôle et les mesures de lutte contre la peste équine ;
- Directive 92/65/CEE, définissant les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations dans la Communauté d'animaux, de spermes, d'ovules et d'embryons non soumis, en ce qui concerne les conditions de police sanitaire, aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe A section I de la directive 90/425/CEE ;
- Directive 92/118/CEE, définissant les conditions de police sanitaire ainsi que les conditions sanitaires régissant les échanges et les importations dans la Communauté de produits non soumis, en ce qui concerne lesdites conditions, aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe A chapitre 1er de la directive 89/662/CEE et, en ce qui concerne les pathogènes, de la directive 90/425/CEE ;
- Directive 92/119/CEE, établissant des mesures communautaires générales de lutte contre certaines maladies animales ainsi que des mesures spécifiques à l'égard de la maladie vésiculeuse du porc ;
- Décision 95/410/CE, fixant les règles concernant le test microbiologique par échantillonnage dans l'établissement d'origine pour les volailles d'abattage destinées à la Finlande et à la Suède ;
- Décision 2000/258/CE, désignant un institut spécifique responsable pour l'établissement des critères nécessaires à la standardisation des tests sérologiques de contrôle de l'efficacité des vaccins antirabiques ;
- Directive 2002/99/CE, fixant les règles de police sanitaire régissant la production, la transformation, la distribution et l'introduction des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine ;
- Règlement (CE) no 21/2004, établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine ;

- Directive 2004/68/CE, établissant les règles de police sanitaire relatives à l'importation et au transit, dans la Communauté, de certains ongulés vivants, modifiant les directives 90/426/CEE et 92/65/CEE et abrogeant la directive 72/462/CEE ;
- Directive 2006/88/CE, relative aux conditions de police sanitaire applicables aux animaux et aux produits d'aquaculture, et relative à la prévention de certaines maladies chez les animaux aquatiques et aux mesures de lutte contre ces maladies ;
- Directive 2008/71/CE, concernant l'identification et l'enregistrement des animaux de l'espèce porcine ;
- Directive 2009/156/CE, relative aux conditions de police sanitaire régissant les mouvements d'équidés et les importations d'équidés en provenance des pays tiers ;
- Directive 2009/158/CE, relative aux conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires et les importations en provenance des pays tiers de volailles et d'œufs à couver.

### **Abrogation différée jusqu'au 21 avril 2024 (sauf spécification contraire prise par AD) :**

- Directive 92/66/CEE, établissant des mesures communautaires de lutte contre la maladie de Newcastle ;
- Directive 2000/75/CE, arrêtant des dispositions spécifiques relatives aux mesures de lutte et d'éradication de la fièvre catarrhale du mouton ;
- Directive 2001/89/CE, relative à des mesures communautaires de lutte contre la peste porcine classique ;
- Directive 2002/60/CE, établissant des dispositions spécifiques pour la lutte contre la peste porcine africaine et modifiant la directive 92/119/CEE, en ce qui concerne la maladie de Teschen et la peste porcine africaine ;
- Directive 2003/85/CE, établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse ;
- Directive 2005/94/CE, concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire.

## **Abrogation différée jusqu'au 21 avril 2026**

- Règlement (UE) no 576/2013, relatif aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie et abrogeant le règlement (CE) 998/2003.

## Annexe IV: Etat d'avancement de la législation tertiaire au 20/05/2019

Act	Status	Public feedback
DA on surveillance, eradication programmes	FINALISATION	2 <sup>nd</sup> Q 2019
DA on disease control	FINALISATION	2 <sup>nd</sup> Q 2019
DA on establishments and I&R of animals	FINAL STAGE	ONGOING
IA on I&R of animals	FINAL STAGE	ON HOLD
DA on Germinal Products -establishments, traceability, movements	FINAL STAGE	FINALISED
IA on Germinal Products - traceability, movements	FINAL STAGE	ON HOLD
DA on movements of terrestrial animals	FINALISATION	2 <sup>nd</sup> Q 2019
DA on aquaculture establishments	ONGOING	2 <sup>nd</sup> half 2019
DA on movements of aquatic animal	ONGOING	2 <sup>nd</sup> half 2019
DA on entry into the EU	FINALISATION	2 <sup>nd</sup> Q 2019

Période prévisible de mise à consultation publique sur le site de la Commission

Implementing Act	Provisional timing
<i>Disease notification, reporting, surveillance</i>	Q4 2019
<i>Diseases relevant for Union surveillance programmes and aquatic compartments</i>	Q3-Q4 2019
<i>Implementation of contingency plans, simulation exercises</i>	2020
<i>Union and national antigen, vaccine and diagnostic banks</i>	2020
<i>Terrestrial animals: information for registration and approval, exempted establishments, transporters, exemptions from record keeping</i>	Q4 2019
<i>Terrestrial animals and PAO: Model certificates, self-declarations, notification movements</i>	Q4 2019 – 2020*
<i>Aquatic animals: information for registration and approval, exempted establishments, exemptions from record keeping and model certificates, self-declarations, notification movements</i>	Q4 2019 – 2020*
<i>List of third countries and territories</i>	Q3-Q4 2019
<i>Animal health certificates for entry into the EU</i>	Q4 2019 – 2020*

\* Dans le cadre du règlement contrôles officiels

Période programmée d'adoption des premiers AE

# Annexe V : représentation schématique de la catégorisation Fr/UE

