



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

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# **Tirer les leçons des crises d'influenza aviaire**

**Quelle organisation de l'État pour gérer les crises de santé animale  
à l'époque de la globalisation des échanges  
et du changement climatique ?**

**Rapport n° 22058**

établi par

**Caroline MEDOUS**

Inspectrice générale

**François MOREAU**

Inspecteur général

**Juin 2023**

---

**CGAAER**

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

---



# SOMMAIRE

|   |    |
|---|----|
| TABLE DES ILLUSTRATIONS.....  | 5  |
| RESUME.....   | 7  |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS.....  | 8  |
| 1. CONSTATS .....   | 11 |
| 1.1. Le déroulement des crises IAHP a mis en évidence les limites des capacités de gestion des crises sanitaires.....                                     | 12 |
| 1.2. Des ressources humaines très éprouvées.....  | 13 |
| 1.3. Une préparation à la crise inégale .....   | 16 |
| 1.4. Des fonctions supports peu impliquées dans la crise .....  | 16 |
| 1.5. Une organisation qui s'est révélée inadaptée face à l'ampleur des crises IAHP et a évolué par ajustements au coup par coup sans vision globale ..... | 17 |
| 2. REPENSER L'ORGANISATION POUR TRAITER LES CRISES .....  | 19 |
| 2.1. Prioriser la crise .....   | 19 |
| 2.1.1. Intégrer la planification et la préparation de crise dans la démarche qualité .....  | 19 |
| 2.1.2. Renforcer sa prise en compte dans le dialogue de gestion.....  | 20 |
| 2.2. S'inscrire totalement dans le dispositif interministériel de gestion de crise .....  | 21 |
| 2.2.1. Le cadre d'action .....  | 21 |
| 2.2.2. Conséquences au niveau départemental.....  | 24 |
| 2.2.3. Conséquences au niveau zonal.....  | 26 |
| 2.2.4. Conséquences au niveau national.....   | 27 |
| 3. CONSOLIDER ET GARANTIR LA CAPACITE A AGIR DES STRUCTURES.....  | 28 |
| 3.1. Renforcer les moyens humains rapidement mobilisables .....   | 28 |
| 3.1.1. Des réseaux de renfort .....   | 29 |
| 3.1.2. La connaissance et l'animation des partenaires .....   | 31 |
| 3.1.3. Investir dans la préparation de crise .....  | 32 |
| 3.2. Garantir dans la durée la compétence des services .....  | 33 |
| 3.3. Disposer de moyens techniques et pouvoir les compléter en urgence .....  | 34 |
| 3.4. Consolider l'appui scientifique et le dispositif d'analyse .....   | 37 |
| 4. RENFORCER LA RESILIENCE DES EQUIPES POUR GERER LES CRISES SUCCESSIVES PAR DES PRATIQUES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ADAPTEES .....              | 39 |
| 4.1. Pendant la crise .....   | 39 |
| 4.2. Maintenir la motivation des équipes après la crise.....  | 41 |
| CONCLUSION.....   | 45 |
| ANNEXES .....   | 47 |
| Annexe 1 : Lettre de mission .....  | 49 |

|   |     |
|---|-----|
| Annexe 2 : Retex 2020 – 2021.....   | 53  |
| Annexe 3 : Note d'étape .....   | 77  |
| Annexe 4 : Analyse des réponses aux questionnaires .....  | 91  |
| A. Questionnaires adressés aux 12 DD(ETS)PP ayant géré plus de 5 foyers en 2021/2022 .....              | 91  |
| B. Questionnaires adressés aux 84 DD(ETS)PP ayant géré moins de 5 foyers en 2021/2022 .....             | 97  |
| Annexe 5 : Liste des personnes rencontrées .....  | 105 |
| Annexe 6 : Liste des sigles utilisés .....  | 113 |
| Annexe 7 : Liste des textes de références .....   | 117 |
| Annexe 8 : Bibliographie .....  | 119 |
| Annexe 9 : Nombre de foyers par département au cours des années 2020/2021, 2021/2022 et 2022/2023 ..... | 123 |

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

|   |     |
|---|-----|
| Carte 1 : Réponses aux questionnaires .....   | 91  |
| Carte 2 : foyers 2020/2021.....   | 124 |
| Carte 3 : foyers 2021/2022.....   | 124 |
| Carte 4 : foyers 2022/2023.....   | 125 |
| <br>  |     |
| Encadré 1 : Définitions de la crise et de la post-crise proposées par la mission..... | 11  |
| Encadré 2 : le dispositif ORSEC .....   | 23  |
| Encadré 3 : le réseau d'appui à la gestion de crise .....                             | 29  |
| Encadré 4 : la complexité de la sortie de crise : l'exemple des inondations.....      | 42  |
| <br>  |     |
| Tableau 1 : nombre de foyers par département .....                                    | 126 |
| Tableau 2 : nombre de foyers rapportés à la dotation du programme 206 .....           | 127 |



## RESUME

*« L'habituel défaut de l'homme est de ne pas prévoir l'orage par beau temps »*

*(Nicolas Machiavel)*

La mission du CGAAER a analysé la façon dont la DGAL et les services déconcentrés se préparent aux crises en santé animale et la manière dont ils ont géré les épisodes d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) des 3 dernières années.

Elle propose des améliorations de nature à renforcer la résilience des équipes et l'efficacité des organisations face à des risques accrus d'introduction de maladies connues ou émergentes du fait du changement climatique. Les conséquences de telles épizooties peuvent être graves non seulement pour la santé animale et la souveraineté alimentaire, mais aussi pour l'environnement et la santé publique. Plus de 60% des maladies humaines infectieuses ont une origine animale, comme l'a rappelé la COVID 19.

Elle recommande de prioriser clairement la planification et la préparation de crise en « temps de paix », de s'inscrire pleinement dans le dispositif interministériel de gestion de crise et de s'assurer de la bonne articulation avec les plans relatifs à la santé humaine.

Elle estime indispensable la constitution d'un « réseau d'appui à la gestion de crise » pérenne constitué d'agents des services opérationnels et animé pour garantir dans la durée sa réactivité et la compétence de ses membres.

L'attention particulière qui doit être portée à la compétence des services en charge des politiques de santé animale justifie la mise en place de parcours qualifiants reconnus par les régimes indemnitaires et les cotations de poste.

Pendant la crise, les responsables hiérarchiques devront être particulièrement attentifs à limiter l'impact sur les agents et sur eux-mêmes de conditions de travail très difficiles. Le suivi des heures réalisées, la formalisation des astreintes et la mise en place de dispositifs de soutien sont incontournables.

La compensation de toutes les heures supplémentaires effectuées pendant la crise déstabiliserait profondément les structures, il est donc nécessaire de pouvoir en indemniser une partie.

**Mots clés : influenza aviaire, crise sanitaire, gestion de crise, épizootie, organisation sanitaire**

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** La planification et la préparation de la gestion de crise doivent clairement apparaître au niveau opérationnel comme des priorités déclinées dans la démarche qualité, prévues dans l'affectation des effectifs et évaluées lors des dialogues de gestion.
- R2.** La gestion des crises sanitaires en santé animale doit s'inscrire dans le dispositif interministériel de gestion de crise avec une attention particulière à l'articulation avec les plans relatifs à la santé humaine. La définition dans le Code rural et de la pêche maritime d'une déclinaison zonale du PNISU et la réécriture du plan dans cet esprit doivent être mises en œuvre rapidement.
- R3.** Il faut disposer de ressources rapidement mobilisables et opérationnelles en début de crise. Pour cela, un réseau d'appui à la gestion de crise, constitué d'agents des services opérationnels, devrait être construit et animé de façon pérenne pour garantir dans la durée sa réactivité et la compétence de ses membres ; le principe de mobilisation par appel à volontaires devrait être conservé en complément pour faciliter l'acculturation des agents à la crise ; la connaissance et l'animation en temps de paix des partenaires potentiels de la gestion de crise doit être une mission prioritaire des DD(ETS)PP et notamment des services SPA, qui doivent disposer des moyens et des compétences nécessaires. L'opportunité de créer une réserve vétérinaire inspirée de la réserve sanitaire régie par le CSP et une réserve managériale sur le modèle de la réserve préfectorale du ministère de l'Intérieur mériterait d'être étudiée.
- R4.** Pour conserver un haut niveau de compétence, nécessaire pour faire face aux événements imprévus lors d'une crise au sein des services SPA des DD(ETS)PP et des structures concernées de la DGAL, des parcours qualifiants doivent être mis en œuvre. Afin d'accroître l'attractivité des services les plus exposés pendant les crises, une majoration de l'IFSE devra accompagner les qualifications ainsi obtenues par leurs agents et la cotation des postes de chef de service SPA devra être améliorée.
- R5.** Lors de la planification aux niveaux national et départemental, les fonctions support doivent être associées à la réflexion sur les moyens nécessaires à la gestion de crise. Il est aussi indispensable de consolider des outils informatiques nationaux pérennes intégrant les fonctionnalités ajoutées pendant la gestion des crises IAHP. La généralisation aux autres espèces du principe de la chaire partenariale de biosécurité et santé aviaires permettrait de disposer au niveau national et dans les départements d'un appui scientifique au positionnement complémentaire à celui de l'ANSES. Un renforcement des relations avec les LDA et une analyse du maillage des laboratoires agréés seraient utiles.
- R6.** Pendant la phase de gestion de crise, des dérogations aux garanties minimales de temps de travail pourront, si elles sont nécessaires, être mises en place en respectant le formalisme très simple du décret du 25 août 2000. Elles devront être accompagnées de l'enregistrement des heures travaillées par tous les agents concernés, de la mise en place formelle d'astreintes les week-ends et jours fériés pour les agents qui resteront disponibles pour gérer la crise, ainsi que d'un

accompagnement psychologique des agents et d'une attention particulière à la prévention des cas de fatigue excessive. L'ensemble de ces dispositions devraient être préparé en temps de paix.

**R7.** Le paiement des heures supplémentaires effectuées pendant la crise devrait être rendu possible. Tous les moyens financiers et symboliques devraient être utilisés pour montrer aux agents que le ministère a conscience des conditions très difficiles de leur engagement pendant les crises. Les compétences acquises ou démontrées lors de la crise devraient être connues du ministère et prises en compte dans la gestion de carrière des agents concernés.

La mission de conseil confiée au CGAAER vise à analyser, en s'appuyant sur l'expérience des crises d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP), les besoins des services pour la gestion de crise sanitaire en santé animale et à en tirer les enseignements nécessaires. Il est demandé d'étudier en particulier :

- les pratiques de gestion des ressources humaines ;
- les besoins matériels et les appuis scientifiques nécessaires à la gestion de la crise ;
- l'organisation des services et interservices.

La lettre de commande précise que les propositions attendues peuvent aussi porter sur des créations de postes permanents ou temporaires.

Dans ce cadre, les missionnés, qui avaient antérieurement réalisé le retour d'expérience national de 2020/2021, ont procédé à l'été 2022 à des visites de terrain auprès de la DGAL et de 4 des directions départementales (DD) les plus touchées par la crise de 2021/2022, et à des échanges avec d'autres acteurs de la gestion de cette crise. Cela a permis de fournir une note d'étape<sup>1</sup> qui comprenait des propositions de mesures pouvant être prises rapidement pour améliorer le fonctionnement des services pendant la campagne 2022/2023.

Ils ont ensuite transmis deux questionnaires aux DD de métropole. L'un, adressé aux 12 directions les plus touchées en 2021/2022, visait principalement à connaître la manière dont la crise avait été gérée et les conséquences qu'elle avait engendrées sur la direction ; l'autre, transmis aux 84 autres directions, se focalisait sur la planification et la préparation de crise en santé animale.

Ils ont aussi rencontré notamment les organisations syndicales, des acteurs de l'appui scientifique et technique, ainsi que des responsables de la gestion de crise au sein des ministères chargés de l'intérieur, de la santé et de la transition écologique.

Cette mission s'inscrit dans le contexte d'une prise de conscience générale des effets de la globalisation des échanges et du changement climatique sur la santé des êtres vivants, et, à travers le concept « One Health », des interactions fortes entre la santé des êtres humains, des animaux et des écosystèmes. L'émergence et la diffusion de maladies humaines graves, dont la COVID 19, issues de maladies animales, ainsi que l'installation en Europe d'espèces vectrices de pathogènes comme le moustique tigre, ont contribué à cette prise de conscience : tant les êtres humains que les animaux d'élevage peuvent être confrontés avec une fréquence accrue à de nouvelles maladies infectieuses à fort impact.

Dans ce contexte, l'IAHP est un modèle intéressant en ce qu'elle semble être devenue endémique en France et que son virus présente un potentiel fort à muter et à devenir responsable de maladies humaines. En s'appuyant sur l'exemple de la gestion des crises d'IAHP depuis 2020, la mission a cherché à identifier des évolutions de tous ordres qui permettraient d'améliorer la capacité de la DGAL et des services déconcentrés compétents à faire face à une nouvelle crise sanitaire en santé animale, due à une maladie connue ou émergente, y compris dans le cas où la maladie serait aussi dangereuse pour l'homme.

---

<sup>1</sup> En annexe 3

# 1. CONSTATS

Le Secrétariat général à la Défense et à la Sécurité nationale (SGDSN) définit la crise ainsi<sup>2</sup> :

*« La crise désigne un ensemble de phénomènes plus ou moins intenses et durables qui met en danger ou en péril les organisations, dont elle perturbe le fonctionnement normal ou interrompt des activités essentielles, en y provoquant des pertes et des dommages inacceptables.*

*Pour ces organisations, la crise met en tension quatre capacités :*

- *comprendre et discerner une situation complexe ou inédite ;*
- *concevoir une réponse adaptée ;*
- *disposer à temps des ressources nécessaires en qualité et en quantité ;*
- *mettre en œuvre ces ressources dans des conditions anormalement contraignantes. »*

En faisant siens les grands éléments de cette définition, la mission propose toutefois une rédaction spécifique, plus adaptée aux structures de l'organisme DGAL (OI DGAL)<sup>3</sup>, pour appuyer plus facilement des décisions et dispositifs opérationnels les concernant.

*Encadré 1 : Définitions de la crise et de la post-crise proposées par la mission*

*« L'état de crise au sein d'une structure se caractérise par trois éléments concomitants :*

- *un événement imprévu dont l'ampleur ou la cinétique ne permet pas de le maîtriser avec les moyens et l'organisation ordinaires de la structure ;*
- *des conséquences potentielles de cet événement d'une gravité telle qu'elles imposent à la structure de le traiter avant que des moyens supplémentaires adaptés soient en place ;*
- *la nécessité pour la structure de mobiliser des ressources internes normalement non disponibles ou consacrées à d'autres activités et pour cela de modifier son mode de fonctionnement, en terme notamment d'organisation interne, de gestion du temps de travail, de missions attribuées aux agents. »*

*Il ressort de cette définition que l'état de crise dépend de l'interaction d'un événement et d'une structure<sup>4</sup> : un foyer unique d'IAHP dans un département sera une crise du point de vue de l'élevage concerné, mais généralement pas du point de vue de la DD(ETS)PP.*

*La crise se caractérise par des éléments concrets rendus nécessaires par la gestion de l'événement tels que la mise en place d'astreintes spécifiques et le cas échéant de dérogations temporaires aux garanties minimales du temps de travail et l'installation d'une cellule de crise, voire d'un organigramme de crise complet.*

*La crise s'achève une fois que l'événement a été maîtrisé ou lorsque des moyens supplémentaires adaptés ont été mis en place. Cela met en évidence l'existence d'une phase de post-crise que la mission propose de définir comme suit :*

*« Une structure est en post-crise quand la mise en place de moyens supplémentaires adaptés et/ou l'évolution de l'événement permet de lever les dispositions de gestion de crise, mais que la charge de travail liée aux suites de l'événement perdure ou que les équipes concernées par la crise n'ont pas récupéré. »*

*Cette phase de post-crise permet de gérer les suites de l'événement, telles que les indemnisations et le suivi du repeuplement des élevages, de réaliser les retours d'expérience, d'en tirer et d'en formaliser les leçons, de rattraper tout ou partie du travail des missions laissées de côté pendant la crise. Il s'agit donc d'une période marquée par une forte surcharge d'activité par rapport à la situation normale.*

<sup>2</sup> Memento de gestion de crise – SGDSN – octobre 2019

<sup>3</sup> Défini par le manuel qualité national de la DGAL comme l'ensemble formé de la DGAL et des services déconcentrés qui mettent en œuvre le programme 206 (DRAAF, DAAF, DD(ETS)PP).

<sup>4</sup> Cf Carole Dautun. Contribution à l'étude des crises de grande ampleur : connaissance et aide à la décision pour la sécurité civile. Sciences de l'environnement. Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne, 2007. Français. NNT : 2007EMSE0026. tel-00803754

Pendant cette phase, il est essentiel que les équipes puissent récupérer, en particulier pour se mettre en condition de gérer une éventuelle future crise. Elle demande donc la mise à disposition pendant toute sa durée de moyens complémentaires suffisants.

Cette phase de post-crise s'achève par le retour à la normale, quand la situation peut de nouveau être gérée par la structure avec ses moyens habituels.

Cette définition a été totalement applicable à des éléments de l'OI DGAL pendant les épisodes d'IAHP des trois dernières années :

- au sein de la DGAL, au moins la mission des urgences sanitaires (MUS) et la sous-direction de la santé et du bien-être animal (SDSBEA), sans négliger l'impact sur d'autres structures de la direction générale de l'appui qu'elles ont apporté,
- et de plusieurs DD fortement touchées : en 2021/2022, onze d'entre elles indiquent s'être mises en « mode crise »<sup>5</sup>, là aussi, sans négliger l'impact sur des structures (directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), autres DD) qui ont apporté un appui à la gestion de crise.

### **1.1. Le déroulement des crises IAHP a mis en évidence les limites des capacités de gestion des crises sanitaires**

L'ampleur et la cinétique des crises 2020/2021, 2021/2022 et 2022/2023 ont dépassé dans plusieurs départements les capacités de gestion par les départements concernés, ainsi que les moyens de la coordination nationale, qui avaient été suffisants lors des crises historiques (2006, 2015/2016, 2016/2017).

Les personnels des départements considérés en ont été très éprouvés et la question de leur capacité à gérer une nouvelle crise peut dans certains cas être posée.

L'importance pour la gestion de crise des réseaux professionnels et vétérinaires au sein des départements a été amplement confirmée par l'expérience. La mission a toutefois constaté que la connaissance et l'animation de ces réseaux est trop souvent rendue fragile par la faiblesse des effectifs de beaucoup de services en charge de la santé animale (SPA), alors que les difficultés à assurer partout le maillage vétérinaire en accentuent l'importance.

La mission a pu constater une trop faible préparation à la crise en temps de paix.

Elle observe l'absence quasi générale de mobilisation du dispositif d'organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC) départemental, qui a pourtant démontré son utilité dans les départements où il a été mis en œuvre. A une exception près, ORSEC, quand il a été mobilisé, l'a été au moment où l'embrasement de l'épizootie et la montée exponentielle du nombre de foyers quotidiens mettait en danger la capacité d'agir de la direction départementale (de l'emploi, du travail, des solidarités et) de la protection des populations (DD(ETS)PP).

Le contraste avec la forte et immédiate mobilisation des forces de l'ordre et des directions départementales de l'équipement sur les foyers et les cas contacts de la fièvre aphteuse en 2001<sup>6</sup> est flagrant. La mission n'a pas pu déterminer si les causes de ce changement de comportement

<sup>5</sup> cf. annexe 4

<sup>6</sup> Par exemple : <https://www.ina.fr/ina-eclaire-actu/mars-2001-la-fievre-aphteuse-se-repand-en-france> et <https://www.ina.fr/ina-eclaire-actu/video/cac01016787/fievre-aphteuse-en-seine-et-marne>

étaient uniquement conjoncturelles (la concomitance d'autres crises) ou aussi liées à des facteurs plus structurels (comme les évolutions de la sociologie rurale et de l'organisation de l'État).

Un niveau intermédiaire entre le département et la DGAL a été mis en place en cours de crise. Son rôle a été d'organiser une coordination interdépartementale portant sur les appuis aux départements, et notamment les renforts, sur la logistique d'abattage et de gestion des cadavres et sous-produits et sur la communication avec les professionnels d'un bassin de production. Le territoire concerné<sup>7</sup> n'a jamais coïncidé avec le périmètre régional, cadre de la gouvernance sanitaire en « temps de paix », même si le rôle de coordinateur a été attribué à des DRAAF.

Les 3 années ont chacune été marquées par des nouveautés inattendues et désagréables :

- en 2020/2021, un retour de l'IAHP, après plusieurs années d'accalmie, lié aux migrations descendantes au début de l'hiver, dans les territoires du Sud-Ouest historiquement touchés ;
- en 2021/2022, après une première vague ressemblant à l'année précédente, une deuxième vague liée aux migrations remontantes, qui a touché, pour la première fois à grande échelle, le grand Ouest (Vendée, Maine et Loire, Loire atlantique et Deux Sèvres principalement) ;
- enfin en 2022/2023, à la fois une présence importante nouvelle en Bretagne (Côtes d'Armor principalement) et une résurgence, non liée aux migrations, de la maladie dans le Sud-Ouest, très tard dans l'année, au mois de mai.

L'annexe 9 présente le nombre de foyers par département lors des 3 dernières crises.

L'endémisation de la maladie semble maintenant réalisée, sans que disparaissent les caractéristiques qui font de la gestion de l'IAHP une crise au niveau national et dans plusieurs départements.

Enfin, la possibilité d'une évolution zoonotique de l'IAHP<sup>8</sup> est prise de plus en plus au sérieux et fait l'objet d'échanges entre la DGAL, la Direction générale de la santé (DGS) et Santé Publique France (SPF), ainsi que d'un avis du comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires (COVARIS)<sup>9</sup>. Une telle évolution changerait totalement la nature de la réponse à apporter à une épizootie dont les enjeux sont pour l'instant majeurs<sup>10</sup> mais essentiellement économiques.

## 1.2. Des ressources humaines très éprouvées

Le questionnaire transmis aux 12 DD(ETS)PP ayant géré le plus de foyers<sup>11</sup> montrent un état d'épuisement des équipes à la fin de la crise 2021-2022 : les réponses décrivent un mélange de fatigue, de sensation d'abattement, d'insatisfaction, de frustration qui cohabite avec la satisfaction du devoir accompli et une cohésion d'équipe renforcée. Toutefois, les aspects négatifs sont augmentés et les aspects positifs diminués par la répétition des crises.

Dans 11 de ces 12 directions, les agents ont exprimé un profond mal-être professionnel lié à la crise. Les commentaires citent les mots « épuisement, démotivation, perte de sens, inquiétude pour des collègues, difficulté par rapport au désarroi des éleveurs ». La seule direction où ce mal être n'a pas été exprimé en 2021/2022 indique que « par contre, il a été visible lorsque la deuxième crise s'est

---

<sup>7</sup> Les deux principaux territoires (Gers, Landes, Pyrénées atlantiques et Hautes Pyrénées d'une part, Loire atlantique, Maine et Loire, Deux Sèvres et Vendée de l'autre) couvrent l'un comme l'autre deux régions et deux zones de défense.

<sup>8</sup> La maladie devenant transmissible à l'homme et entre humains

<sup>9</sup> Avis du Comité de Veille et d'Anticipation des Risques Sanitaires (COVARIS) du 8 juin 2023 sur le risque sanitaire de grippe aviaire lié à l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP)

<sup>10</sup> Le coût pour le seul budget de l'État de la crise 2021/2022 est de l'ordre de 1 milliard d'euros

<sup>11</sup> cf annexe 4

déclarée ». Huit directions estiment que, pour certains agents, on peut parler de « détresse psychologique ».

Les visites réalisées par les missionnés dans quatre départements<sup>12</sup> à l'été 2022 et ses échanges au sein de la DGAL montrent que ces descriptions sont réalistes et que la DGAL, du moins ses structures les plus concernées par la gestion de crise en santé animale (MUS et SDSBEA), est tout aussi touchée. Lors d'un échange avec le médecin de prévention d'un des départements, celui-ci a fait état « d'un état d'épuisement généralisé et de cas de chocs post traumatiques ». Des cas de « burn out » dans au moins un département et à la DGAL ont aussi été signalés. Plusieurs départements ont mis en place des dispositifs de soutien aux agents pendant et après la crise.

La quantité de travail lié à la gestion de crise, gestion des foyers et suspicions, des abattages et dépeuplements, des cadavres et sous-produits, mais aussi de la logistique associée et des laissez-passer sanitaires, a provoqué la réalisation de nombreuses heures supplémentaires. En l'absence de dispositif préexistant de suivi de ces heures, seules sept DD(ETS)PP<sup>13</sup> ont pu indiquer une estimation de la quantité réalisée, pour une moyenne supérieure à 2 200 heures supplémentaires par direction, la direction la plus touchée faisant état de plus de 6 000 heures : ces 2 200 heures supplémentaires correspondent au travail de huit personnes à temps plein sur un période de deux mois, qui est l'ordre de grandeur de la gestion de crise au niveau départemental<sup>14</sup>. Elle s'est aussi traduite par la nécessité pour 11 des 12 départements et pour la DGAL de déroger aux garanties minimales en terme de temps de travail<sup>15</sup>, ainsi que par la mise en place, en plus du dispositif habituel d'astreinte de direction, de près de 130 jours d'astreinte par département en moyenne. A la charge de travail s'est ainsi ajoutée l'insuffisance des temps de repos.

A la fin de la crise, il reste une surcharge de travail très importante liée d'une part aux conséquences de la crise, estimée par les directions qui ont pu le faire à 130 jours agents en moyenne par département, et d'autre part au rattrapage du travail normal qui a été laissé de côté pendant la crise et à la nécessité de tirer les leçons de la crise et de les traduire dans des évolutions de la planification. La récupération des heures supplémentaires dans le délai de 3 mois, règlementairement applicable en direction départementale interministérielle (DDI), s'est révélée impossible. Cela a eu pour conséquence une fatigue persistant dans la durée. Certains agents, devant l'impossibilité du paiement des heures supplémentaires non récupérées, comparent le coût qu'aurait ce paiement et celui des indemnités versées à la filière, ce qui renforce leur sentiment que leur travail n'est pas reconnu.

Au total, 206 personnes ont été accueillies en renfort pendant la gestion de crise, correspondant à 1052 jours de présence par les 12 DD(ETS)PP. Sur ces 206 personnes, 148 venaient d'une DD(ETS)PP pour 616 jours de présence et 49 d'une DRAAF pour 347 jours. Ce dispositif, déclenché par la DGAL et dont une grande part de la logistique est assurée par les DRAAF est très apprécié. Toutefois, la durée de présence généralement de 5 jours ouvrés, est jugée trop courte au regard de l'investissement pour la direction receveuse que représente l'accueil de ces agents, sans couvrir les week-ends où les agents locaux restent seuls en charge. Une durée de 2 semaines, week-end compris, est souhaitée ; néanmoins, pour une majorité des directions d'origine, la durée de renfort

---

<sup>12</sup> Landes, Pyrénées atlantiques, Vendée, Maine et Loire

<sup>13</sup> La DGAL, tout aussi concernée que les DD(ETS)PP, et sur une période plus longue, ne dispose pas d'estimation

<sup>14</sup> La durée annuelle de travail d'un agent à temps plein est de 1607 heures, soit 268 heures sur deux mois

<sup>15</sup> Article 3 du décret n°2000-815 du 25 août 2000

jugée acceptable est d'une semaine<sup>16</sup>. La DGAL a aussi bénéficié de renforts, y compris en interne, au bénéfice de ses unités les plus exposées.

L'ouverture de postes de contractuels sur moyens d'ajustement a été importante : plus de 80 contractuels ont été embauchés dans 10 départements et à la DGAL. Du fait des délais et de la charge administrative de recrutement, la gestion de la période paroxystique de la crise ne peut pas reposer sur ces postes<sup>17</sup>. Par contre, ils sont adaptés pour contribuer à la gestion de la post-crise. La limite de ce type de recrutement porte avant tout sur l'attractivité de contrats plutôt mal payés par rapport au marché des métiers visés et de courte durée, de ce fait les postes ouverts n'ont pas tous pu être pourvus.

Au-delà de la quantité de travail, la gestion de crise exerce une pression psychologique forte sur les agents directement confrontés à l'abattage à la chaîne de quantités inimaginables d'oiseaux, mais pas seulement sur eux : même les agents chargés de l'accueil téléphonique sont confrontés au désarroi, à la colère et parfois au désespoir des éleveurs.

Elle met aussi en cause les valeurs qui nourrissent la motivation des agents. La première crise sur un territoire, bien qu'elle soit violente et épuisante, semble se traduire par un renforcement de la cohésion, non seulement au sein des équipes de la DD(ETS)PP, mais plus largement au sein de l'écosystème que constituent les éleveurs, leurs organisations professionnelles, les vétérinaires et les services de l'État. Mais leur répétition est un facteur d'usure, de démotivation et de démoralisation pour l'ensemble de cet écosystème, et le premier réflexe de solidarité pour faire face ensemble ne semble pas résister à une succession de crises. Dans le Sud-Ouest, les relations avec les agriculteurs sont maintenant souvent tendues, des agents peuvent être insultés ou menacés, une direction départementale de la protection des populations (DDPP) a été occupée. En réaction à ces évolutions, les agents peuvent dans un premier temps critiquer l'attitude des groupements « plus attachés à vendre de l'aliment aux éleveurs qu'à leur permettre de travailler dans de bonnes conditions sanitaires ». Dans un deuxième temps, leur empathie pour les éleveurs peut elle aussi disparaître au profit de l'impression que ceux-ci profiteraient finalement d'une situation où le coût de leurs conduites jugées « irresponsables » est pris en charge par l'État. C'est alors le sens de leur action que les agents perdent.

A cela s'ajoute un sentiment assez largement partagé d'être invisibles pour le ministère. Il vient d'une insatisfaction quant à la reconnaissance financière, qui est fortement contrainte par les vecteurs indemnitaires disponibles, mais aussi plus largement sur l'impression que les efforts faits et les compétences mobilisées et acquises dans une situation difficile, ne sont pas reconnus par des promotions ou des facilités de mutation, ni même connus, au-delà d'un cercle étroit : seules deux DD(ETS)PP estiment que l'inspecteur ou ingénieur général en charge de l'appui aux personnes et aux structures (IGAPS) en a connaissance.

La situation difficile des services concernés par la gestion de crise a une traduction en terme d'attractivité : plus de la moitié des 12 départements concernés font état d'une augmentation des difficultés pour recruter et/ou d'une augmentation des départs des services SPA depuis deux ans. Cette évolution est également constatée par environ la moitié des directions qui n'ont pas eu à gérer de grosses crises : sur les 37 directions qui ont répondu au questionnaire adressé aux départements

---

<sup>16</sup> Le quart des DD ayant répondu à la question estime possible d'aller jusqu'à deux semaines, aucune au-delà (cf. annexe 4). Il convient de noter que la DRAAF Pays de Loire a envoyé quelques personnes en renfort pendant une durée de 3 à 4 semaines, dans des départements proches de son siège.

<sup>17</sup> Sauf si des contractuels sont présents au déclenchement de la crise, ce qui s'est produit lorsqu'une nouvelle crise a débuté avant la fin de la phase de post-crise précédente.

ayant géré au plus 5 foyers, 15 indiquent une augmentation des difficultés à pourvoir les postes et 9 d'une augmentation des départs sur la même période.

### **1.3. Une préparation à la crise inégale**

Un questionnaire, axé sur la planification et la préparation de crise ainsi que l'envoi de renforts, a été transmis aux 84 DD(ETS)PP ayant géré au plus 5 foyers. 37 ont répondu, soit un peu moins de 45%<sup>18</sup>.

On peut constater la très grande hétérogénéité de l'état de préparation à des crises :

- 2/3 des départements n'ont pas mis à jour les dispositions épizooties d'ORSEC depuis 2020 ;
- 3/4 des départements ne prennent pas en compte les risques de débordement des capacités d'abattage ni de gestion des cadavres ;
- si tous sauf un ont nommé un référent « plan d'intervention sanitaire d'urgence » (PISU), cette mission est prévue en moyenne pour 0,2 ETP ;
- 15 directions n'ont pas prévu l'organisation à mettre en place en cas de crise, mais 6 ont poussé la réflexion jusqu'à l'élaboration d'un organigramme ;
- 35% seulement estiment disposer de locaux satisfaisants pour gérer une crise.

Les exercices prévoyant un débordement des capacités départementales de gestion restent rares. La mission n'a par ailleurs pas connaissance d'un exercice national sur une thématique de santé animale.

La compréhension du dispositif ORSEC et de son articulation avec le plan national d'intervention sanitaire d'urgence (PNISU) semble variable et globalement assez faible au vu des échanges menés par la mission.

### **1.4. Des fonctions supports peu impliquées dans la crise**

Les 12 DD ayant géré plus de 5 foyers en 2021-2022 ont toutes été confrontées pendant la crise à des difficultés qui relèvent des fonctions supports, notamment pour :

- la réalisation d'achats en urgence, où le tiers des directions signalent des problèmes liés à la mise en œuvre de procédures comptables ou d'achat public ;
- l'utilisation de véhicules pour réaliser les chantiers d'abattage, du fait de l'absence de point de nettoyage répondant aux règles de biosécurité, ou d'un système mutualisé de réservation des véhicules inadapté à la gestion de crise ;
- l'informatique, qui pêchait par une insuffisance des outils nationaux (pas d'outil national de gestion des laissez-passer sanitaires (LPS), insuffisances et mauvaise articulation des outils CartoGIP et SIGNAL) autant que par une gestion locale rarement adaptée aux exigences de réactivité de la gestion de crise : dimensionnement insuffisant de l'assistance informatique, délai d'habilitation informatique des renforts et des contractuels, difficultés d'organisation de visioconférences, absence d'astreinte des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC) ;
- la gestion des ressources humaines : l'appui des secrétariats généraux communs départementaux (SGCD) pour la prise en compte du fonctionnement de crise, par le

---

<sup>18</sup> Cf. annexe 4

paramétrage de l'outil de gestion du temps de travail CASPER, un suivi des heures supplémentaires, l'appui à la mise en place de dispositifs de soutien psychologique, ... a été très variable. Aucune instruction nationale encadrant les pratiques à mettre en œuvre, notamment en terme d'heures supplémentaires, n'a été établie.

A contrario, seules 3 directions ont mis en place pendant la crise une information régulière du SGCD sur la situation.

Le support apporté aux équipes de crise de la DGAL en 2021-2022 a aussi fait l'objet de critiques lors d'échanges avec les missionnés, mais des améliorations réelles ont été mises en œuvre en 2022-2023, en particulier grâce à la participation de la délégation au soutien des services aux réunions de la cellule de crise.

### **1.5. Une organisation qui s'est révélée inadaptée face à l'ampleur des crises IAHP et a évolué par ajustements au coup par coup sans vision globale**

Les crises de 2015/2016 et 2016/2017 avaient amené la DGAL à prévoir un dispositif national d'appui à l'abattage des oiseaux (marché GT Logistics), mais le besoin d'un niveau d'appui et d'organisation logistique intermédiaire a émergé au début 2021. Il s'est d'abord agi de mettre en place une plate-forme d'abattage pour l'ensemble du bassin du Sud-Ouest et de gérer la logistique du ramassage et du transport des animaux à euthanasier. En 2022, la problématique des cadavres et de la gestion de centres de stockage pour pallier le dépassement des capacités d'équarrissage s'est aussi posée dans le bassin des Pays de Loire<sup>19</sup>.

Un ordre de méthode de la DGAL du 21 janvier 2021<sup>20</sup>, élaboré en extrême urgence, a tenté de préciser les nouveaux rôles confiés à chaque échelon, en s'appuyant sur les DRAAF pour apporter dans leur région des appuis, une mutualisation et une coordination technique. Aucun rôle spécifique n'était confié aux DRAAF déléguées de zone.

Cette instruction n'a dans les faits pas été appliquée. Dans le bassin Sud-Ouest, qui comprend deux départements occitans très impactés (Gers et Hautes Pyrénées), la DRAAF Nouvelle Aquitaine a pris la main notamment sur l'élaboration des plannings d'abattage en lien avec une organisation professionnelle, le Comité interprofessionnel des palmipèdes à foie gras (CIFOG). En l'absence d'une définition claire et fondée en droit du rôle de la DRAAF, des flottements, voire des frottements dans certains cas, entre services de l'État sont apparus. Ils se sont traduits par des situations qui auraient pu être délicates : par exemple, des dépeuplements préventifs ont pu être planifiés au niveau « régional » alors que les arrêtés préfectoraux les imposant n'étaient pas notifiés, voire pas pris.

L'organisation d'un niveau intermédiaire ne semble toujours pas stabilisée. Les positionnements adoptés par les DRAAF diffèrent selon les régions, avec une certaine confusion entre les responsabilités de direction régionale et celles de délégué ministériel de zone de défense et de sécurité, et évoluent au fil des crises. Les missions exercées peuvent couvrir plusieurs champs : l'organisation et la logistique des renforts internes, le recrutement de contractuels, l'adaptation des budgets métiers aux besoins de crise, l'appui opérationnel à certaines DD pour la gestion de suspicions, de zonages, la réalisation d'enquêtes épidémiologiques lors de l'apparition des foyers

---

<sup>19</sup> Qui inclut le département néo-aquitain des Deux-Sèvres

<sup>20</sup> Instruction technique DGAL/SASPP/2021-47

ou la gestion des dossiers d'indemnisation, l'appui en « back office » pour la cartographie, la décision coordonnée des mesures de gestion, la communication ou la relation avec les parties prenantes du territoire régional ou interrégional voire zonal dans une logique de bassin de production, l'interface entre le niveau national et le niveau départemental. Un appui à l'accueil matériel des renforts a été apporté par les DRAAF aux départements dans le bassin Sud-Ouest, de manière extrêmement utile et appréciée. Certains chefs de SRAL déclarent s'être investis sans instruction et sans formation sur ces sujets de gestion de crise. Plusieurs DRAAF ont exprimé à la mission un souhait de clarification et d'articulation des rôles respectifs des DRAAF régionales et des DRAAF déléguées de zone. Une DRAAF propose « de veiller à ne mobiliser le niveau zonal que lorsque le niveau régional est dépassé ». Les échanges des DRAAF avec les agences régionales de santé (ARS) sont également envisagés dans l'éventualité d'une transmission à l'homme et la mise en œuvre du plan pandémie grippale.

Lors de la crise 2021/2022, le directeur de cabinet du ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a sollicité les préfets de zone de défense et de sécurité Sud-Ouest et Ouest (lettres du 3 novembre 2021 et du 10 mars 2022) pour apporter l'appui logistique et organisationnel nécessaire aux services. Il a donné lieu dans la zone Ouest pour la première fois à un ordre zonal d'opération dans le champ de la santé animale et environnementale. L'intervention de la zone a eu des effets facilitateurs de la gestion de crise. Une mission d'appui en situation de crise (MASC) a été envoyée en Vendée pendant près de 15 jours. Une société privée a été mandatée pour assurer la logistique du site de Pétosse<sup>21</sup>. Une société disposant d'équipements rares de collecte et de transport des œufs a été réquisitionnée pour leur enlèvement dans les élevages à dépeupler<sup>22</sup>. Des arrêtés préfectoraux des zones de défense et de sécurité ont permis en 2023 le maintien par dérogation de la circulation le week-end de véhicules de transport de marchandises nécessaire au dépeuplement des élevages de volailles de plus de 7,5 tonnes de PTAC, sur l'ensemble du territoire métropolitain<sup>23</sup>. Les SIDPC et les préfets de la zone de défense et sécurité ont pu être sensibilisés aux dispositifs épizooties de la zone Ouest.

Plusieurs interlocuteurs relèvent que l'intervention de la zone a généré une charge de travail pour les services du fait des remontées d'informations demandées par cet échelon.

Ainsi, les constats faits par la mission incitent à repenser le paradigme de l'organisation de la préparation et de la gestion des crises sanitaires en santé animale. Trois enjeux apparaissent essentiels :

- repenser l'organisation de traitement des crises pour tirer les leçons des crises d'IAHP ;
- garantir dans la durée la capacité à agir des structures qui seront chargées de gérer les crises ;
- mettre en place des modalités de gestion des ressources humaines, qui favorisent la résilience des équipes en crise et leur récupération entre les crises.

---

<sup>21</sup> Site d'enfouissement de cadavres et de sous-produits de volailles, créé en Vendée pendant la crise

<sup>22</sup> La mission a pu prendre connaissance du retour d'expérience de la zone Ouest sur la crise d'IAHP 2022

<sup>23</sup> L'inscription d'une dérogation nationale automatique en cas de crise dans l'arrêté du 16 avril 2021 relatif à l'interdiction de circulation des véhicules de transport de marchandises à certaines périodes est portée par le MASA (DGAL et HFDS) auprès du MTECT

## 2. REPENSER L'ORGANISATION POUR TRAITER LES CRISES

### 2.1. Prioriser la crise

#### 2.1.1. Intégrer la planification et la préparation de crise dans la démarche qualité

La mise en œuvre d'une démarche qualité est une obligation réglementaire européenne (règlement (UE) 2017/625). La DGAL a choisi une approche par les processus depuis 2015. *« Ce choix lui permet d'englober l'ensemble de ses activités, de favoriser la transversalité et de renforcer la maîtrise des risques. La démarche processus est une démarche qualité (norme ISO 9001) qui vise à décrire les activités mises en œuvre sous forme de processus. Cela permet par la suite d'identifier les risques qui leur sont associés et de s'assurer des moyens dont l'organisation dispose pour les maîtriser. En fonction du résultat, le fonctionnement est ajusté pour s'assurer de la maîtrise des risques. »*<sup>24</sup>

Les activités de l'OI DGAL sont ainsi cartographiées en 8 processus. Selon la documentation accessible sur l'intranet du management par la qualité de l'OI DGAL, le processus veille, surveillance, prévention et traitement des alertes<sup>25</sup> ne traite pas de la gestion de crise<sup>26</sup> (dans une conception très large incluant la préparation à la crise), qui relève du processus management et fait l'objet d'une procédure nationale (PN) spécifique. Le manuel qualité national, dans sa version disponible sur l'Intranet, indique *« le DGAL veille à ce que la cartographie des processus recouvre l'intégralité des missions de l'organisme DGAL »*. Toutefois, le processus management n'évoque la crise à aucun moment et la procédure nationale n'a pas été rédigée à ce jour. Aucun des indicateurs de processus ne permet de mesurer le niveau de préparation de l'OI DGAL à la gestion de crise.

Plusieurs documents stratégiques sont établis. La déclaration de politique qualité en cours est celle de 2021, qui n'évoque pas la crise en santé animale. Le plan stratégique 2021-2023 comprend une action intitulée *« structurer une organisation de gestion de crise »*, déclinée dans la feuille de route 2023. Enfin, parmi les orientations stratégiques et priorités 2023 pour l'OI DGAL figure la préparation à la gestion des crises de grande ampleur en santé animale et végétale. Les services doivent mettre l'accent sur le déploiement des plans d'intervention sanitaires d'urgence et réaliser des revues, exercices et mise en situation afin de vérifier que tout est prêt, notamment en cas d'apparition d'un foyer d'IAHP, de peste porcine africaine (PPA) ou de fièvre aphteuse (FA) avec une attention particulière sur la gestion des dépopulations et des cadavres. Ces orientations stratégiques servent de base au dialogue de gestion sur le programme 206 *« sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »* (P206) et leurs déclinaisons doivent être vérifiées lors des revues de direction annuelles prévues dans chaque site par le processus management.

Ainsi, la préparation à la gestion de crise apparaît nettement comme prioritaire dans les documents et les orientations stratégiques du DGAL, mais à défaut d'être prévue dans les processus, sa déclinaison dans les audits internes et les revues de direction est incertaine. Plusieurs des

---

<sup>24</sup> Intranet du ministère de l'agriculture : le management par la qualité à la DGAL

<sup>25</sup> Processus Veille – Surveillance – Prévention et Traitement des alertes, organisme DGAL, définitions : La gestion de crise est l'ensemble des modes d'organisation, des techniques et des moyens qui permettent à une organisation de se préparer et de faire face à la survenance d'une crise puis de tirer les enseignements de l'événement pour améliorer les procédures et les structures dans une vision prospective. NB : la gestion de crise ne relève pas du champ de ce processus. Elle fait l'objet d'une procédure nationale (PN) spécifique rattachée au processus Management

<sup>26</sup> Un document de 2015 mentionne un processus Veille, surveillance et gestion de crise qui a été renommé depuis en retirant la référence à la gestion de crise (tableau des interactions entre processus)

interlocuteurs de la mission en DRAAF et en DD(ETS)PP indiquent que la planification de la gestion de crise n'est qu'une priorité parmi d'autres, ce qui conduit à retarder la mise à jour des plans départementaux spécifiques épizootie. La mission invite la DGAL à intégrer cette priorité dans ses processus et dans l'ensemble de sa documentation qualité et à s'assurer, lors des audits internes, que les services déconcentrés en tiennent compte dans les revues de direction.

### **2.1.2. Renforcer sa prise en compte dans le dialogue de gestion**

Les dotations d'objectif pour les missions relatives aux plans d'urgence sont très faibles. 4.95 ETPt sont attribués au niveau régional et répartis à hauteur de 0,2 à 0,5 ETPt par DRAAF selon la taille de la région, à la fois pour la gestion des plans d'urgence végétaux et la coordination des PISU des DD. 25 ETPt sont affectés aux DD à raison de 0,25 ETPt par DD(ETS)PP et par DAAF<sup>27</sup>. D'après l'extraction de l'outil de suivi du programme 206 « gestion des affectations opérationnelles » (GAO), les moyens effectivement consacrés à ces missions sont très légèrement plus élevés, entre 33 et 35 ETPt selon les années, correspondant à 0,3 ETPt par direction départementale ou régionale. Au niveau national, trois personnes travaillent au sein de la MUS sur des missions transversales de préparation à la crise ou spécifiques aux plans d'urgence en santé animale, avec l'appui d'une référente nationale. Toutes ces personnes exercent aussi d'autres missions.

Deux indicateurs de performances ont été créés en 2021 pour mesurer le niveau de préparation des DD(ETS)PP en cas de crise en santé animale : taux de réalisation des diagnostics de préparation - PISU et durée moyenne de clôture du plan d'action – PISU (suite au diagnostic). Alors que l'instruction technique du 9 février 2021 fixe l'objectif de réalisation d'un diagnostic complet par les DRAAF dans tous les départements sur le cycle 2021-2023, les résultats sur 2021 et 2022 ne dépasseraient pas 40% selon la MUS, pour 60% attendus. En effet, les diagnostics sont lourds à mener et très consommateurs de temps, au vu des effectifs restreints dédiés à la préparation de crise. Ils nécessitent de la part des coordinateurs PISU des compétences approfondies et une connaissance de l'environnement professionnel dans chaque département. La mission estime de plus que ces indicateurs ne permettent pas d'avoir une appréciation de l'état de préparation des services : le nombre de diagnostics réalisés ne dit rien sur leurs résultats. De plus, la réalisation des diagnostics par les DRAAF pourrait contribuer à une déresponsabilisation des DD(ETS)PP, alors qu'il est essentiel qu'ils s'approprient pleinement cette mission prioritaire et renforcent les compétences spécifiques de leurs directions.

En l'absence d'une hausse conséquente des DO fixes spécifiques à la gestion de crise, la planification et la préparation à la gestion de crise par tous les niveaux opérationnels paraît illusoire. Elles devraient être confortées par la réalisation d'autodiagnostic à la DGAL et en DD(ETS)PP ainsi que par la révision des indicateurs de performances dédiés à la crise. La mission estime que les indicateurs suivants pourraient être utilisés : nombre d'agents participant au réseau d'appui à la gestion de crise (cf. encadré 3), taux de personnes qualifiées au titre des parcours proposés au point 3.2 au sein du service en charge de la santé animale, nombre d'exercices de simulation interministériels, nombre d'exercices faisant intervenir des partenaires hors administration, nombre d'entraînements, examen annuel lors d'une revue de direction de la préparation à la gestion de crise.

---

<sup>27</sup> Modalités de répartition des moyens humains des DRAAF, DAAF, DTAM, DSEAFP et DDecPP du programme 206 pour l'année 2022 version du 20/10/2021, dont il a été indiqué à la mission qu'elle reste d'actualité pour 2023.

**R1.** La planification et la préparation de la gestion de crise doivent clairement apparaître au niveau opérationnel comme des priorités déclinées dans la démarche qualité, prévues dans l'affectation des effectifs et évaluées lors des dialogues de gestion.

## **2.2. S'inscrire totalement dans le dispositif interministériel de gestion de crise**

### **2.2.1. Le cadre d'action**

La gestion des crises en santé animale repose sur deux logiques différentes qui trouvent leur synthèse dans le code rural. Ainsi l'article L. 201-5 prévoit, pour certaines maladies animales répertoriées par le règlement (UE) 2016/429 du 9 mars 2016 l'établissement d'un plan d'intervention sanitaire d'urgence (PISU) arrêté par l'autorité administrative. Ce PISU définit les principes d'organisation et les moyens pour faire face à ces dangers sanitaires et prévoit les mesures à prendre en cas de suspicion ou de confirmation d'un foyer. L'article D201-5-1 précise que « le ministre chargé de l'agriculture arrête le plan national d'intervention sanitaire d'urgence mentionné à l'article L. 201-5... L'adaptation et la mise en œuvre de ce plan sanitaire au niveau départemental s'inscrit dans le dispositif opérationnel ORSEC... ».

Au niveau national, le PNISU arrêté par le ministre répond, sous réserve d'une mise à jour, aux exigences de la réglementation européenne dite « loi santé animale »<sup>28</sup> (LSA) qui impose l'élaboration et la mise à jour de plans d'intervention pour certaines maladies très contagieuses et le cas échéant pour les maladies émergentes et qui détermine précisément les mesures de lutte à mettre en œuvre, sans grande marge de manœuvre pour les États membres.

Au niveau départemental, la mise en œuvre des mesures de lutte contre les épizooties s'inscrit dans une autre organisation, structurée pour réagir le plus rapidement et le plus efficacement possible, celle du dispositif ORSEC, définie aux livres I et VII du code de la sécurité intérieure, qui s'insère dans une approche globale des questions de sécurité nationale, appuyée sur les politiques de défense, de sécurité intérieure et de sécurité civile.

Le code rural ne prévoit pas l'intervention d'un niveau intermédiaire, régional ou zonal.

- **L'organisation interministérielle de la gestion de crise**

Pour faire face aux crises et menaces identifiées dans le code de la défense<sup>29</sup>, l'État met en place une stratégie nationale qui repose sur des acteurs et sur des outils de gestion de crise que sont la planification de défense et de sécurité nationale et la planification interministérielle territoriale<sup>30</sup>.

Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement en matière de sécurité nationale<sup>31</sup>. Chaque ministre est responsable, sous l'autorité du Premier ministre, de la préparation et de l'exécution des mesures de défense et de sécurité nationale incombant au département dont il a la charge<sup>32</sup>. Pour l'exercice de leurs responsabilités en matière de défense et de sécurité, les ministres sont assistés

---

<sup>28</sup> Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale (législation sur la santé animale)

<sup>29</sup> Code de la défense, article L. 1111-1 : La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter.

<sup>30</sup> Livre blanc sur la la défense et la sécurité nationale de 2008

<sup>31</sup> Code de la défense, article L. 1131-1

<sup>32</sup> Code de la défense, article L. 1141-1

de hauts fonctionnaires de défense et de sécurité. Ces derniers relèvent directement du ministre qu'ils conseillent pour toutes les questions relatives à la défense et aux situations d'urgence affectant la défense, la sécurité et la vie de la Nation. Ils animent et coordonnent la politique en matière de défense, de vigilance, de prévention de crise et de situation d'urgence. Ils veillent à la préparation et à la mise en place des moyens destinés à permettre au ministre dont ils relèvent d'assurer la conduite opérationnelle de l'action gouvernementale en situation de crise. Ces hauts-fonctionnaires n'ont pas vocation à assurer la direction de cette conduite opérationnelle<sup>33</sup>.

- **La planification de défense et de sécurité nationale**

La planification nationale vise à préparer la réponse des pouvoirs publics et des acteurs non étatiques à des menaces (terrorisme, cyberattaques, prolifération) et des risques (naturels, technologiques, sanitaires) pouvant affecter la vie de la Nation. Elle comprend les plans de continuité d'activité, les plans gouvernementaux pour les risques majeurs, tels que les plans antiterroristes (plans de type PIRATE notamment) et les plans de réponse à des risques particuliers naturels, technologiques, sanitaires (dont le Plan national de prévention et de lutte « Pandémie grippale ») et « cyber ». Elle comporte également les dispositifs de sécurité des activités d'importance vitale (SAIV), les plans de défense, et des plans ministériels sectoriels et thématiques (plan national hydrocarbures, évacuation de population, ...).

Les conséquences des épizooties majeures, comme celle d'IAHP, de fièvre aphteuse ou de pestes porcines, peuvent être graves non seulement pour la santé animale, mais également pour l'économie, la souveraineté alimentaire, la société au travers des débats éthiques et l'environnement. De plus, au moins 60% des maladies humaines infectieuses ont une origine animale<sup>34</sup>. La LSA anticipe les effets aggravants du changement climatique sur l'apparition de nouvelles maladies, leur fréquence ou leur distribution géographique. Toutefois, le PNISU n'entre pas dans l'architecture de la planification de défense et de sécurité nationale, en cours de refonte<sup>35</sup>, alors même que les risques sanitaires (épidémie, épizootie, etc) sont identifiés depuis 2015 comme pouvant affecter la vie de la Nation<sup>36</sup> et que la loi du 24 janvier 2023<sup>37</sup> affiche une ambition de « mieux nous armer face aux crises de demain, hybrides et interministérielles » dans un contexte de réchauffement climatique générateur de risques accrus. Le plan pandémie grippale prévoit parmi les actions permanentes la mise à jour des plans de lutte contre l'influenza aviaire, mais aucune articulation en situation de pandémie.

- **Le dispositif ORSEC**

La planification interministérielle territoriale de gestion de crise repose sur le dispositif ORSEC (organisation de la réponse de sécurité civile) prévu par le code de la sécurité intérieure (CSI, articles L. 741-1 à L. 741-5 et R. 741-1 à R. 741-17). C'est chaque acteur qui s'organise par une planification interne pour faire face aux événements. ORSEC devient l'élément « chapeau » et coordonnateur de ces organisations internes (voir encadré ci-dessous).

---

<sup>33</sup> Code de la défense, articles R. 1143-1, R. 1143-4, R. 1143-5 et R. 1143-7

<sup>34</sup><https://www.anses.fr/fr/content/one-health-une-seule-santé-pour-les-êtres-vivants-et-les-écosystèmes>: De nombreuses épidémies apparues ces dernières années, comme celles causées par les virus de la covid-19, Zika ou Ebola, ont en commun de venir des animaux

<sup>35</sup><https://www.sgdsn.gouv.fr/nos-missions/anticiper-et-prevenir/conduire-la-reponse-aux-crises>

<sup>36</sup> Directive générale interministérielle (DGI) relative à la planification de défense et de sécurité nationale n°320/SGDSN/PSE/PSN du 11 juin 2015, dont l'annexe liste les documents de l'architecture de la planification de défense et de sécurité nationale

<sup>37</sup> LOI n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (rapport annexé)

Le plan ORSEC départemental détermine l'organisation générale des secours face aux risques, le commandement, la veille, l'alerte, la communication et les modes d'actions communs à plusieurs événements. Les dispositions spécifiques fixent, selon l'analyse du risque identifié, les effets à obtenir et les mesures adaptées à mettre en œuvre face à des risques particuliers, technologiques, naturels, sanitaires (pandémies, épizooties, canicules, froid extrême...), ... ainsi que les missions particulières de l'ensemble des intervenants concernés pour traiter l'évènement (listes et conventions). Les plans départementaux sont articulés avec les plans de zone (et, pour mémoire, les plans maritimes).

*Encadré 2 : le dispositif ORSEC*

Un dispositif de planification qui a évolué :

- > 1952 création du plan OR.SEC (ORganisation des SECours) ;
- > 1987 en complément, création des plans OR.SEC. zonaux au niveau des zones de défense et des plans d'urgence dans chaque département ;
- > 2004 ORSEC (Organisation de la Réponse de SEcurité Civile) devient l'organisation unique chargée de gérer toutes les situations d'urgence.

Les grands principes : passer d'une culture administrative du plan à une culture opérationnelle, mettre en place une organisation opérationnelle, permanente et unique de gestion des événements, s'appuyer sur des acteurs formés et rôlés par des entraînements et des exercices. Article L. 741-1 du code de la sécurité intérieure : « L'organisation des secours revêtant une ampleur ou une nature particulière fait l'objet, dans chaque département, zone de défense et de sécurité, ainsi qu'en mer, d'un dispositif ORSEC. »

ORSEC s'appuie sur :

- une autorité unique, qui dirige et coordonne les différents intervenants, leur fixe des objectifs et des missions dans le cadre d'ORSEC : préfet de département, préfet de zone de défense et de sécurité, préfet maritime ;
- un large réseau d'acteurs publics ou privés autour du service interministériel de défense et de protection civile (SIDPC) dans une relation partenariale : ils préparent leur propre organisation de gestion de l'évènement, tiennent à jour les informations, leurs contacts et identifient leurs capacités pour assurer en permanence leurs missions ORSEC ;
- un recensement des risques et menaces auxquels le département est exposé et à leur analyse, en s'appuyant sur tous les documents existants ;
- la réalisation d'entraînements et d'exercices pour pérenniser la relation entre les acteurs et garantir leur mobilisation en cas de crise, des retours d'expérience ainsi que de la formation ou de l'information pour améliorer le dispositif et les savoir-faire.

ORSEC se compose de dispositions générales définissant des mesures permettant de s'adapter à tout type de crise, complétées par des dispositions spécifiques propres à certains risques particuliers préalablement identifiés.

C'est un outil de réponse modulaire, progressif, permanent et adaptable, y compris à des risques qui ne peuvent pas être planifiés.

Le dispositif ORSEC zonal prévoit les mesures de coordination et d'appui adaptées et graduées face à des événements affectant deux départements au moins de la zone de défense et de sécurité. Il comprend l'organisation des renforts au profit d'un ou de plusieurs départements de la zone et le recensement des moyens dont la rareté ou la spécificité ne rend pas pertinent un recensement départemental. Il porte également sur les moyens que la zone de défense et sécurité peut apporter au dispositif départemental lorsque les capacités de ce dernier sont insuffisantes par l'ampleur, l'intensité, la cinétique ou l'étendue de l'évènement. Il est établi par le préfet de zone de défense et

de sécurité avec le concours des préfets de département, de l'officier général de zone de défense et de sécurité, du ou des préfets maritimes et de l'agence régionale de santé (ARS) du chef -lieu de zone. Il n'existe pas de dispositif ORSEC régional.

La réponse aux situations d'urgence exige la mobilisation rapide de tous les moyens publics et privés et leur coordination efficace par une direction unique. Elle est assurée par les maires (article L.742-1 du code de sécurité intérieure- CSI) ou les préfets. La direction des opérations de secours repose dans le cas général et au quotidien sur le maire. Si la gravité de l'événement dépasse les capacités locales d'intervention ou lorsque le problème concerne plusieurs communes, elle est assurée par le préfet de département (article L. 742-2 du CSI) qui commande le dispositif ORSEC. Si les conséquences risquent de dépasser les limites ou les capacités d'un département, le préfet de zone de défense et de sécurité (article L. 742-3 du CSI) attribue les moyens de secours aux autorités chargées de la direction des secours et prend les mesures de coordination nécessaires à la conduite de ces opérations. Lorsque plusieurs départements relevant de zones de défense et de sécurité distinctes peuvent être affectées, l'un des préfets des zones intéressées est désigné pour exercer ses compétences sur l'ensemble du territoire (article L. 742-4 du CSI). Les préfets de zone de défense et de sécurité peuvent déléguer leurs attributions à l'un des préfets de département de ce territoire. Enfin, le gouvernement peut intervenir en cas d'ampleur nationale de l'évènement (article L. 742-6 du CSI).

Le CSI n'attribue ainsi aucune compétence au préfet de région en matière d'ORSEC. Il n'a pas autorité sur les préfets de départements pour ce qui concerne la préparation et l'exécution des mesures de sécurité intérieure, de sécurité civile et de sécurité économique qui concourent à la sécurité nationale<sup>38</sup>. **Les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ne peuvent donc pas exercer sous l'autorité du préfet de région de missions de préparation et de gestion des crises dans le domaine animal, qui sont du strict ressort du niveau zonal ou départemental.**

Dans les deux régions principalement touchés en 2021/2022 les DRAAF se sont organisées pour coordonner au niveau du bassin de production, qui dépassait le périmètre régional, la communication et la collaboration avec les acteurs territoriaux. En l'absence de base réglementaire, cette organisation ne peut déboucher sur un pilotage interdépartemental de la crise.

### **2.2.2. Conséquences au niveau départemental**

Les facteurs de vulnérabilité internes décrits au chapitre 1, alliés aux facteurs propres à l'évènement déclencheur, comme la localisation et le moment de survenue, la cinétique et la gravité, les conditions météorologiques ou la simultanéité d'autres aléas<sup>39</sup>, réduisent la capacité des services à gérer les crises en santé animale.

Dans la plupart des départements qui ont géré des crises d'IAHP ces trois dernières années, le dispositif ORSEC n'a pas été activé. Or la lutte contre ces maladies très contagieuses répertoriées dans le règlement (UE) 2016/429 vise à leur éradication le plus rapidement possible dès leur apparition sur le territoire. Ainsi les premières mesures mises en place sont le blocage de l'élevage

---

<sup>38</sup> Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements : articles 2 et 11

<sup>39</sup> Contribution à l'étude des crises de grande ampleur : connaissance et aide à la décision pour la sécurité civile, thèse Carole Dautun, dec. 2007

suspecté et les restrictions de la circulation dans des périmètres définis autour de l'exploitation<sup>40</sup>. Sans la direction des opérations par le préfet, prévue également par l'art D223-22-4 du CRPM, et l'intervention des forces de l'ordre, ces limitations de mouvements ordonnées par arrêté préfectoral ainsi que les contrôles appropriés des mouvements d'animaux et de la circulation de marchandises prévus par le code terrestre de l'OMSA<sup>41</sup> restent virtuelles.

Les plans épizooties ORSEC départementaux ne prennent pas systématiquement en compte les risques de débordement des capacités de dépeuplement ou d'équarrissage (cf annexe 4 B planification), et ne permettent pas d'anticiper les phénomènes de « tsunami d'IAHP » constatés ces trois dernières années. Il est indispensable de revoir l'analyse de risque propre à chaque département à la lumière de ces crises de grande ampleur et des vulnérabilités internes, en prenant en compte l'éventualité de transmission humaine pour les maladies zoonotiques. Dans les départements dotés d'élevages nombreux ou à enjeu national, le plan départemental devrait intégrer un volet abattage/dépeuplement massif et recenser l'ensemble de possibilités de collecte, de stockage, de transport et d'élimination de nombreux cadavres et sous-produits, dont les méthodes alternatives à l'équarrissage.

L'ORSEC départemental repose à la fois sur une organisation bien définie, sur un réseau d'acteurs et de partenaires proactifs et sur la professionnalisation de la gestion de crise entretenue par des exercices réguliers, facteurs d'amélioration continue. Des entretiens et des réponses au questionnaire, il ressort que les DD(ETS)PP ne prévoient pas systématiquement de confier des missions en cas de crises à leurs partenaires, vétérinaires, éleveurs des groupements de défense sanitaire, chambre d'agriculture, MSA, opérateurs commerciaux, ni la façon de les mobiliser. Il est essentiel, dans l'esprit d'ORSEC, de recenser au stade de la préparation l'ensemble des acteurs potentiels, publics et privés, d'identifier précisément leurs capacités d'intervention dans la continuité de leur savoir-faire quotidien et de les sensibiliser. Cela suppose de développer la connaissance mutuelle par un renforcement des échanges. Il est également nécessaire de définir avec eux le cadre de leur collaboration en situation d'urgence : identifier un point contact, des modalités d'alerte, de transmission des informations, les missions exercées, les moyens disponibles, le mode de recours, notamment. La mission suggère de généraliser la pratique des kits de suspicions pour les vétérinaires sanitaires. En période de crise, les DD(ETS)PP doivent pouvoir concentrer leurs ressources sur la lutte contre l'épizootie, et bénéficier pour les fonctions support d'un appui fluide et réactif des SGCD (cf. partie 3.3). La perspective d'une évolution zoonotique de certaines maladies animales existantes ou émergentes impose aussi de renforcer les liens avec l'ARS lors de la mise à jour de la planification.

Les exercices sont la clé du développement des savoir-faire et du travail en collégialité des acteurs. Prévus par le CSI, ils sont programmés par les préfets de départements suivant les instructions du ministre de l'intérieur selon un cycle triennal. La circulaire du 7 décembre 2021 maintient l'obligation pour chaque préfet de département de réaliser a minima un exercice de gestion de crise par trimestre pour la période 2022 à 2024 et en définit les thématiques. Elle recommande de maintenir la vigilance face aux risques majeurs comme l'IAHP et la PPA et de réaliser au moins un exercice épizootie

---

<sup>40</sup> Code rural et de la pêche maritime : article L 201-4

<sup>41</sup> Code sanitaire pour les animaux terrestres de l'organisation mondiale de la santé animale (OMSA), dit code terrestre, article 4.4 point 3

dans les départements présentant de nombreux élevages<sup>42</sup>. Ces exercices doivent associer largement les services de l'État, y compris les SGCD porteurs des fonctions support, les collectivités territoriales et les opérateurs publics ou privés. La mission préconise d'utiliser les retours d'expérience (Retex) des crises précédentes et de faire preuve de créativité pour tester dans les scénarii locaux la réponse collective, publique et privée, aux abattages et dépeuplements massifs, à l'élimination de nombreux cadavres et sous-produits, etc... en associant des sources de vulnérabilité interne. L'hypothèse de transmission à l'homme et le passage aux mesures du plan pandémie grippale devraient faire l'objet de ces exercices, en lien avec l'ARS.

La note de service DGAL/MUS/2022-495 du 29/06/2022 prévoit que des exercices et entraînements soient réalisés en plus des exercices interministériels, pour arriver à un total de 6 au cours de la période 2022-2024.

### 2.2.3. Conséquences au niveau zonal

L'article D201-5-1 du CRPM ne prévoit pas la prise en compte du risque épizootie ni au niveau zonal, ni au niveau régional.

Une note de service de 2011<sup>43</sup> et une de 2021<sup>44</sup> tentent de préciser le rôle des directions régionales dans la préparation opérationnelle et la gestion de crise. Toutefois, elles ne sont pas conformes à l'organisation territoriale actuelle de l'État pour gérer les crises, détaillée au 2.2.1, le préfet de région n'ayant pas de responsabilités en gestion de crise.

En revanche, le préfet de zone de défense et de sécurité est affirmé comme le pivot de la coordination territoriale de l'État en matière de défense et de sécurité nationale<sup>45</sup>. Il est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité nationale au sein de la zone de défense et de sécurité. Ainsi, il assure la coordination des actions, il arrête le plan ORSEC de zone dans les conditions définies par le CSI (résumées au point 2.2.1) et s'assure de la cohérence des dispositifs opérationnels ORSEC départementaux<sup>46</sup>. Il a également des attributions en cas de crise et d'évènements d'une particulière gravité, qu'elle qu'en soit l'origine, et si les effets de ces évènements sont susceptibles de dépasser ou dépassent le cadre d'un département. Il peut notamment mettre à disposition d'un ou plusieurs préfets de départements de la zone des moyens de l'État existant dans la zone, il peut recenser (quand ce n'est pas pertinent à l'échelle départementale) et réquisitionner des moyens publics et privés à l'échelle de la zone et il est chargé de coordonner la communication de l'État pour les crises dont l'ampleur dépasse le cadre du département<sup>47</sup>. Il est assisté d'un préfet délégué pour la défense et la sécurité. Lorsque les évènements graves concernent plusieurs zones de défense et de sécurité, les missions peuvent être exercées par un préfet de zone désigné par le ministre de l'intérieur (Art. R122-9 du CSI).

Dans ce contexte, le rôle des délégués ministériels de zone de défense et de sécurité, qui sont les directeurs des DRAAF de la Région où est situé le chef-lieu de la zone, revêt une importance toute particulière dans la vérification de la cohérence des dispositifs spécifiques épizootie ORSEC

---

<sup>42</sup> Circulaire du ministre de l'intérieur du 7 décembre 2021, NOR : INTE2135143J

<sup>43</sup> Note de service CAB/MD/N2011-0011 DGAL/MUS/N2011-8250 du 29 novembre 2011 : Rôle des DRAAF, DIRM, DD(CS)PP, DDT(M), DAAF et DM dans la préparation opérationnelle et la gestion des crises relevant des compétences du ministre en charge de l'agriculture et de l'alimentation dans les domaines de la défense, de la sécurité nationale, de la protection des populations et du maintien de la continuité de la vie de la Nation.

<sup>44</sup> Instruction technique DGAL/SASPP/2021-47 du 21/01/2021 : IAHP - Gestion de crise - Organisation et répartition des missions.

<sup>45</sup> Code de la sécurité intérieure, articles L 122-4, R. 122-4 à 7

<sup>46</sup> Code de la sécurité intérieure, articles R. 122-4

<sup>47</sup> Code de la sécurité intérieure, article R. 122-8

départementaux, dans l'organisation d'exercices zonaux, dans l'appui aux DD(ETS)PP de la zone (renforts, moyens d'enfouissement, logisticiens), le suivi et la coordination des opérations en période de crise, sous l'autorité du préfet de zone. En tout état de cause, aucune base réglementaire ne permet d'en charger le préfet de Région, ni donc la DRAAF.

Le responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) est un acteur essentiel : les services départementaux doivent disposer de moyens pour gérer la crise, que ce soit pour l'achat en urgence de matériels, le paiement des indemnités, le recrutement de contractuels sur moyens d'ajustement. Ils ont donc besoin d'un RBOP attentif et réactif. L'appui à l'accueil matériel des renforts constitue une aide précieuse pour les DD(ETS)PP, qu'il convient de déployer sur l'ensemble des régions. Seule la DRAAF de région est en mesure de tenir ce rôle.

**L'évolution continue du rôle attribué aux DRAAF pendant les crises, sans tenir compte du dispositif ORSEC, a contribué à la complexité et à l'instabilité de l'organisation globale. Des chaînes de décision et de coordination claires et articulées sont un facteur de réussite de la gestion de crise, comme a pu le montrer le Retex du pilotage par le ministère de la santé de la réponse à l'épidémie de COVID-19<sup>48</sup>. Aussi la mission engage à compléter l'article D201-5-1 du CRPM pour créer sans ambiguïté une déclinaison zonale du PNISU au sein du dispositif ORSEC. Le travail d'anticipation initié par le préfet de la zone de défense et de sécurité Ouest paraît indispensable pour se préparer à des crises d'envergure. La mission invite à généraliser cette réflexion sur le volet épizooties des plans ORSEC zonaux dans tout le territoire métropolitain.**

#### **2.2.4. Conséquences au niveau national**

Le PNISU santé animale, dont la version en cours des principes généraux date d'octobre 2017, doit être mis à jour pour prendre en compte les évolutions de la LSA et les enseignements des crises d'influenza aviaire, ainsi que les maladies émergentes<sup>49</sup>. L'articulation des chaînes de commandement devra être précisée sans ambiguïté (cf 2.2.3). Une réflexion approfondie sur les mesures à prendre en cas de zoonose doit être menée en lien avec les services du ministère de la santé afin que le PNISU prévoie son articulation avec les plans sanitaires de santé humaine. Des exercices au niveau national permettront de tester l'effectivité de l'organisation et de consolider les partenariats.

Le plan devra définir les effets à atteindre, éventuellement en référence à la LSA, afin de permettre au niveau départemental d'organiser la réponse opérationnelle adaptée aux forces et faiblesses du territoire. Ceci n'est pas contradictoire avec la fourniture de modèles, d'outils prêts à l'emploi ou de guides techniques, ni avec l'identification de ressources dont la spécificité justifie une gestion de niveau national (par exemple, le contrat GT Logistics).

Il s'agit d'un plan ministériel thématique au sens de la directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale, qui pourrait être renommé « plan national d'urgence épizootie » au même titre que le plan national pandémie grippale, le plan national hydrocarbures ou le plan national d'urgence gaz. L'articulation avec le dispositif ORSEC et avec les

---

<sup>48</sup> FLAMANT P., LEOST H., MARQUIS SAMARI E., PIQUEMAL A, nov. 2020, retour d'expérience du pilotage de la réponse à l'épidémie de COVID-19 par le ministère des solidarités et de la santé, rapport IGAS

<sup>49</sup> Article 43 du règlement (UE) 2016/429 du 9 mars 2016

dispositifs ministériels du ministère de la santé devraient aussi faire l'objet d'exercices et d'échanges, par exemple une participation aux séminaires des chefs de SIDPC organisés par la DGSCGC<sup>50</sup>.

En terme d'organisation, la DGAL assure la direction des opérations au niveau national. D'autres acteurs internes au ministère sont concernés par la gestion des crises d'IAHP<sup>51</sup> : Secrétariat général, pour garantir la réactivité des fonctions supports à tous les niveaux territoriaux et pour participer à la communication de crise, ainsi que la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), pour assurer le suivi économique des filières touchées, permettre des dérogations aux cahiers des charges de signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) et construire une indemnisation des préjudices économiques.

Ces acteurs pourraient être associés à la gestion de crise au sein d'une cellule ministérielle dont le fonctionnement serait défini à l'avance. Ce dispositif devra rester plus léger que la cellule de direction des opérations dont la place est au sein de la DGAL. Il pourra être utile dans le cas de crises d'autre nature et pourrait être conçu au niveau du HFDS<sup>52</sup>.

**R2.** La gestion des crises sanitaires en santé animale doit s'inscrire dans le dispositif interministériel de gestion de crise avec une attention particulière à l'articulation avec les plans relatifs à la santé humaine. La définition dans le Code rural et de la pêche maritime d'une déclinaison zonale du PNISU et la réécriture du plan dans cet esprit doivent être mises en œuvre rapidement.

### **3. CONSOLIDER ET GARANTIR LA CAPACITE A AGIR DES STRUCTURES**

Au-delà des sujets d'organisation générale traités au 2, la gestion de crise repose sur la capacité à agir des services de l'État impliqués dans la politique de santé animale, sur la possibilité de mobiliser rapidement des renforts immédiatement opérationnels au sein de ce réseau, sur la compétence de ces services, sur l'outillage, notamment numérique à leur disposition et sur leur possibilité de disposer en temps réel d'un appui scientifique organisé.

#### **3.1. Renforcer les moyens humains rapidement mobilisables**

Lors du déclenchement d'une crise, la capacité de mettre en place très rapidement des moyens adaptés est essentielle. La mobilisation de personnes très rapidement disponibles et formées pour être immédiatement opérationnelles passe d'une part par la construction et l'animation, au niveau national, de réseaux de renfort, et, au niveau départemental, par une bonne connaissance et une animation en temps de paix des partenaires potentiels de la gestion de crise.

---

<sup>50</sup> Qui en a suggéré l'idée à la mission

<sup>51</sup> La liste des structures, comme des thèmes d'action, pourraient être élargis selon la maladie. Par exemple, une zoonose touchant les exploitations des lycées agricoles pourrait entraîner une participation de la Direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER).

<sup>52</sup> Au titre de l'article R1143-7 du code de la défense, les HFDS « veillent à la préparation et à la mise en place des moyens destinés à permettre au ministre dont ils relèvent d'assurer la conduite opérationnelle de l'action gouvernementale en situation de crise », cf. 2.2.1

### 3.1.1. Des réseaux de renfort

Plusieurs dispositifs complémentaires pourraient être mis en œuvre : un « réseau d'appui à la gestion de crise », complété par la « mobilisation volontaire d'une réserve interne » à l'OI DGAL. Ces dispositifs pourraient être complétés par la création d'une « réserve vétérinaire » inspirée de la réserve sanitaire, prévue par le Code de la santé publique (CSP), et d'une « réserve managériale », inspirée de la réserve préfectorale créée par le ministère de l'intérieur.

En réponse aux questionnaires de la mission, les DD(ETS)PP ont explicité des besoins d'appui pendant la crise qui peuvent concerner des compétences et/ou des moyens immédiatement opérationnels. Sont notamment cités des besoins en terme de :

- « chefs de chantiers » d'abattage, ce qui nécessite des compétences particulières pour gérer les chantiers de dépeuplement avec de multiples intervenants et de nombreux points à traiter (logistique, hygiène et sécurité, appui psychologique, ...);
- appuis disposant de compétences techniques en abattage, nettoyage et désinfection ;
- épidémiologie ;
- moyens pour la gestion des LPS et la saisie des AP ;
- appuis pour la prise en main des outils informatiques dédiés.

La mission propose en premier lieu de créer un socle de personnels formés à la gestion de crise et animés dans le cadre d'un « réseau d'appui à la gestion de crise », décrit dans l'encadré 3, afin d'apporter une réponse quasi immédiate à ces besoins.

Encadré 3 : le réseau d'appui à la gestion de crise

« Il n'y a qu'une façon d'apprendre, c'est l'action »  
(Paulo Coelho, L'alchimiste)

La mission suggère de créer un réseau de personnes identifiées et compétentes en gestion de crise qui seraient rapidement mobilisables par la DGAL pour soutenir les directions demandeuses, voire la DGAL elle-même, selon le modèle suivant.

Chacun des domaines sur lesquels des appuis sont nécessaires sont couverts par un nombre suffisant des membres de ce réseau (tous les membres ne maîtriseront pas l'ensemble des aspects) qui pourront être des cadres et des techniciens, en nombre équivalent.

En « temps de paix », les membres de ce réseau participent à des séances d'échanges d'expérience. Ainsi ils ont tous connaissance de l'actualité des crises et de la réalité de leur gestion. Ils partagent les « bonnes pratiques » de planification ou de préparation de crises. De ce fait, le réseau est national pour permettre des échanges sur un périmètre plus large que la zone<sup>53</sup>. Ces échanges permettent à ce réseau d'être un organisme apprenant au sein duquel chacun identifie les personnes les plus compétentes sur un sujet et peut les contacter facilement pour un conseil.

Ils bénéficient de sensibilisations et de formations à la gestion interministérielle de crise (ORSEC), par exemple la formation organisée par le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN). Ils participent à l'élaboration et aux retours d'expérience d'exercices sur des crises en santé animale hors de leur département.

En tant que « sachants » dans le domaine, ils peuvent accompagner les DD(ETS)PP dans leurs diagnostics de préparation à la crise. Le réseau est associé par la DGAL aux évolutions de la

<sup>53</sup> ce qui aurait par exemple permis aux DD(ETS)PP du grand Ouest d'échanger avant l'épisode du printemps 2022 avec celles du Sud-Ouest

planification nationale et par le DRAAF délégué ministériel de zone au volet épizootie du plan ORSEC de zone.

La mission estime qu'il est important que les membres du réseau ne soient pas à temps plein sur la préparation de crise pour qu'ils soient concrètement confrontés à la réalité du terrain en temps de paix. La participation au réseau est ouverte uniquement aux agents chargés de missions opérationnelles en santé animale. La mission estime que cette participation correspond hors crise à 0,25 ETP pour une personne.

Les membres du réseau s'engagent à participer en renfort à la gestion de crise dans d'autres départements, pendant au moins deux semaines de suite incluant un week-end. Cet engagement justifie une majoration de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) des agents concernés, au titre des sujétions, ce qui contribue à l'attractivité du réseau.

Du fait de leur activité au sein du réseau en temps de paix, ils sont en mesure d'apporter un appui immédiatement opérationnel, y compris sur la mise en place d'une organisation de crise efficace dans la direction concernée.

Le réseau réunit de l'ordre de 100 personnes<sup>54</sup> avec au moins un membre du réseau dans chaque DD(ETS)PP. L'animation du réseau est logiquement confiée à la MUS, qui en a reçu les moyens, que la mission estime à 2 ETP.

Pour que les structures voient un intérêt à alimenter le réseau, la dotation d'objectifs (DO) des DD(ETS)PP prend en compte la participation de leurs agents au réseau. La mission propose d'attribuer 0,35 ETP par membre du réseau (0,25 correspondant à la mobilisation en temps de paix et 0,1 pour compenser en moyenne interannuelle les participations à la gestion de crise). La DO des DD(ETS)PP qui ne participent pas au réseau est diminuée pour les encourager à participer.

Ainsi construit, le réseau pourra fournir de manière assurée des renforts formés et immédiatement opérationnels, y compris les week-ends. Il sera aussi un levier puissant pour diffuser et renforcer dans l'ensemble de l'OI DGAL la culture de crise, et pour améliorer la préparation à la crise.

La DGAL organise d'ores et déjà, lors de déclenchement de crises, avec l'appui des DRAAF, un dispositif d'appel à personnels volontaires pour assurer un renfort dans les structures concernées<sup>55</sup>. Ce dispositif est extrêmement apprécié, mais a toutefois de réelles limites. D'une part, il est activé lorsque l'urgence l'impose et n'est nullement animé en temps de paix, d'autre part, il repose sur le seul volontariat et ne garantit pas la disponibilité de renforts suffisants, en quantité ou en compétence. La mission suggère de maintenir, en l'état, ce dispositif de « mobilisation volontaire d'une réserve interne de l'OI DGAL », même si son besoin devrait diminuer avec la création du réseau d'appui à la gestion de crise. En effet, la confrontation à une crise réelle est le meilleur moyen de montée en compétences des agents et de diffusion dans l'ensemble du réseau de la culture de la crise.

La mission suggère aussi d'envisager la création d'une réserve vétérinaire sur le modèle de la réserve sanitaire : *« En vue de répondre aux situations de catastrophe, d'urgence ou de menace sanitaires graves sur le territoire national, il est institué une réserve sanitaire ayant pour objet de compléter, en cas d'événements excédant leurs moyens habituels, ceux mis en œuvre dans le cadre de leurs missions par les services de l'État, (...) et des autres personnes et organisations (...) »*

---

<sup>54</sup> 100 personnes pendant 2 semaines équivalent 206 personnes ayant participé à des renforts, en moyenne une semaine, pendant la crise d'IAHP 2021/2022. La mission souligne que cette crise n'a concerné de manière importante qu'une dizaine de départements. Un dimensionnement sur cette base ne revient pas à se caler sur le pire cas possible, notamment en cas de maladie touchant des espèces dont l'élevage est plus largement réparti sur le territoire.

<sup>55</sup> Note de service DGAL/SDPRS/2022-674 du 13/09/2022

*concourant à la sécurité sanitaire* ». Ceci permettrait d'identifier les personnes disposant des compétences vétérinaires ou en santé animale nécessaires et volontaires pour être mobilisées en gestion de crise sanitaire, notamment parmi les étudiants vétérinaires, les vétérinaires libéraux en exercice ou n'exerçant plus depuis moins de 5 ans, les vétérinaires salariés, les techniciens de groupement ou des services vétérinaires exerçant à temps partiel ou ayant cessé leur activité professionnelle depuis moins de 5 ans. La réserve sanitaire est régie par les articles L 3132-1 à 3, L 3133-1 à 7, D 3132-1 à 4 et D 3133-1 à 2 du CSP et gérée par SPF. La constitution d'une réserve vétérinaire en miroir nécessiterait sans doute aussi des dispositions législatives pour gérer les relations avec les employeurs. La mission considère qu'il peut s'agir d'une solution de long terme, dont la pertinence et les contours précis méritent d'être étudiés. Les moyens nécessaires à la gestion de la réserve, la caractérisation des personnes aptes à l'intégrer et l'estimation du nombre de personnes qui pourraient être concernées devront notamment être considérés.

Le Ministère de l'intérieur a mis en place par circulaire du 5 avril 2022 une « réserve préfectorale pour l'appui territorial », composée de hauts fonctionnaires et agents de catégorie A retraités depuis moins de 5 ans. Les préfets peuvent demander à bénéficier de l'appui d'un réserviste pour une mission sans caractère pérenne et d'une durée de 3 mois renouvelable dans la limite de 6 mois. Les réservistes sont alors informés des demandes, le volontaire retenu pour une mission est bénéficiaire d'un contrat de vacation. Ce dispositif semble bien adapté pour répondre aux besoins transitoires de renforcement managérial d'une direction confrontée à une crise, mais pourrait aussi être utile dans d'autres situations, telles que la préparation d'un événement majeur (Jeux olympiques, présidence française de l'Union européenne, ...). La mission suggère d'étudier la pertinence pour le MASA d'un tel dispositif de construction d'une « réserve managériale » appuyée sur un vivier de jeunes retraités intéressés.

### **3.1.2. La connaissance et l'animation des partenaires**

L'autre angle d'approche pour disposer dès le déclenchement de la crise de plus de moyens est de s'appuyer sur les partenaires locaux concernés. En font évidemment partie les vétérinaires, sans se limiter aux vétérinaires sanitaires, mais aussi les acteurs économiques des filières, par exemple les coopératives, qui ont une connaissance des flux et souvent des moyens mobilisables en appui de la gestion de crise, les organismes de conseil et de développement agricoles, au premier rang desquels figure la Chambre d'agriculture, et bien entendu les éleveurs.

Cela ne s'improvise pas dans l'urgence au déclenchement de la crise, il est important en temps de paix que la DD(ETS)PP anime les réseaux vétérinaires, connaisse tous les acteurs, ait avec eux une réflexion sur le rôle de chacun en cas de crise.

Le volet épizootie du dispositif départemental ORSEC doit s'appuyer sur ces connaissances et ces réflexions partagées et définir clairement le rôle et les moyens attendus de chacun, mais cela ne suffit pas : il faut faire vivre l'écosystème des acteurs concernés par la gestion de crise, entre les actualisations de ce dispositif, par une animation régulière.

La mission a constaté que ces missions de fond ne sont pas toujours menées comme il le faudrait du fait principalement d'un manque de moyens au sein de nombreux service SPA. Cet état de fait ne pénalise pas seulement la préparation des crises, mais plus généralement l'ensemble de la gestion des risques en santé animale.

### 3.1.3. Investir dans la préparation de crise

**Le renforcement des moyens humains mobilisables en crise a un coût en temps de paix, qui doit être compris comme celui d'une assurance : le retard de mobilisation de moyens suffisants, opérationnels et bien coordonnés se traduit par une augmentation de la probabilité et du coût d'une crise.**

Dans cet esprit, et conformément à la lettre de commande qui demande de présenter « des propositions de toutes nature, y compris de création de postes permanents ou temporaires », la mission propose de dédier des moyens à la préparation d'une crise en santé animale :

- Au niveau national

La Mission des urgences sanitaires (MUS) de la DGAL n'a pas identifié en son sein une structure exclusivement chargée de la préparation de la gestion de crise. La mission estime nécessaire d'identifier au sein de la MUS un bureau<sup>56</sup> exclusivement chargé de planifier et préparer la gestion des crises en santé animale, et de participer à leur gestion, au sein duquel les agents seraient affectés à temps plein. Pour réaliser l'achèvement puis la mise à jour des plans d'intervention sanitaires d'urgence et animer le réseau d'appui à la gestion de crise, la mission estime que ce bureau devrait disposer d'au moins 6 ETP, indépendamment de la référente nationale, soit un renforcement de la MUS d'au moins 4 ETP pour les activités de ce bureau<sup>57</sup>.

Si le principe d'une « réserve vétérinaire » était retenu, les moyens de sa gestion devraient probablement être positionnés dans ce bureau, en sus du dimensionnement indiqué. Si la « réserve managériale » était mise en œuvre, elle devrait être pilotée au profit de l'ensemble du ministère, voire de certains établissements publics, et sa gestion relèverait donc du Secrétariat général.

- Au niveau zonal

Le DRAAF délégué ministériel de zone devra disposer de moyens pour contribuer à l'élaboration et au suivi du volet épizootie du dispositif ORSEC zonal. La mission estime les moyens nécessaires à 1 ETP par zone, en moyenne.

- Au niveau départemental

La mise en œuvre des éléments proposés ci-dessus nécessite une implication suffisante des services SPA dans les actions de planification et de préparation de crise, ainsi que dans l'animation des réseaux de partenaires locaux. Si la charge de travail correspondante varie avec la densité de l'élevage dans le département, la mission estime que cela n'est réalisable qu'avec un minimum de 1 ETP par département. Ces missions devront de préférence être réparties sur deux personnes qui conserveront des missions de terrain en temps de paix. La mission propose donc d'afficher une sous DO de 1 ETP consacrée aux crises sanitaires en santé animale et d'examiner son utilisation lors des dialogues de gestion. La participation au réseau d'appui à la gestion de crise n'est pas incluse dans cette sous DO.

Les missions d'animation de réseaux que doit mener le chef du service SPA, en plus du management du service lui-même, imposent que ces postes soient attractifs pour des cadres du meilleur niveau et justifient que leur cotation, aujourd'hui basée sur le seul nombre des agents du service SPA, soit revue pour prendre en compte l'animation des réseaux, ne serait-ce que celui des

---

<sup>56</sup> Des bureaux peuvent exister en dehors d'une sous-direction, c'est par exemple le cas au sein des départements du service du numérique

<sup>57</sup> Comme indiqué au 2.1.2, ces missions sont exercées par trois personnes qui exercent toutes également d'autres missions, en interne ou à l'extérieur de la MUS, elles sont systématiquement et logiquement mobilisées pour les gestions de crise, ce qui diminue fortement leur capacité de planification

vétérinaires sanitaires qui concourent en application de l'art L203-7 I du CRPM à des opérations de police sanitaire. Dans la plupart des situations, le poste de chef du service SPA devrait être au moins aussi bien côté que celui de chef du service SSA.

**R3.** Il faut disposer de ressources rapidement mobilisables et opérationnelles en début de crise. Pour cela, un réseau d'appui à la gestion de crise, constitué d'agents des services opérationnels, devrait être construit et animé de façon pérenne pour garantir dans la durée sa réactivité et la compétence de ses membres ; le principe de mobilisation par appel à volontaires devrait être conservé en complément pour faciliter l'acculturation des agents à la crise ; la connaissance et l'animation en temps de paix des partenaires potentiels de la gestion de crise doit être une mission prioritaire des DD(ETS)PP et notamment des services SPA, qui doivent disposer des moyens et des compétences nécessaires. L'opportunité de créer une réserve vétérinaire inspirée de la réserve sanitaire régie par le CSP et une réserve managériale sur le modèle de la réserve préfectorale du ministère de l'Intérieur mériterait d'être étudiée.

### 3.2. Garantir dans la durée la compétence des services

Si la planification permet d'anticiper la plupart des situations de crise, l'autonomie des agents est nécessaire pour gérer les événements imprévisibles. Cette faculté d'adaptation repose sur des compétences solides en santé animale qu'il convient de préserver, dans un contexte de moindre attractivité des services SPA.

Outre la cotation des postes de chef des services SPA, la mission propose de construire deux parcours qualifiants, à l'image du dispositif mis en place pour les inspecteurs des installations classées par la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) en lien avec l'Institut de formation de l'environnement (IFORE)<sup>58</sup>.

L'un de ces parcours s'adresserait aux cadres, chefs de service SPA et leurs adjoints, chefs de bureaux concernés et leurs adjoints (au moins le bureau de la santé animale et le bureau de la prévention des risques sanitaires en élevage, au sein de la SDSBEA, ainsi que la MUS) à la DGAL, et pourrait être ouverte sur demande à leur hiérarchie (sous-directeurs et directeurs départementaux, et leurs adjoints). L'autre parcours serait destiné aux agents, techniciens en service SPA, chargés de mission concernés en administration centrale.

Chacun de ces parcours comporterait une formation à la prise de poste et des formations d'entretien. La formation « prise de poste » serait réalisée sous forme de tutorat ou de mentorat par un agent du réseau d'appui à la gestion de crises. Elle inclurait deux blocs d'apport de compétences<sup>59</sup>. Le premier porterait sur les enjeux métiers en crise, tels que l'épidémiologie, la gestion des flux d'animaux, de produits et de sous-produits ou la définition des zonages. Le second viserait la compréhension des plans épizootie et du dispositif ORSEC ainsi que la maîtrise des outils informatiques mobilisés et serait complété par des échanges de pratique de gestion de crise. Le programme de ces parcours serait défini par la DGAL (MUS et SDSBEA), leur organisation pourrait être confiée à l'ENSV et/ou l'INFOMA pour les formations « prise de poste » et de la MUS pour les formations d'entretien, en mobilisant le réseau d'appui à la gestion de crise.

<sup>58</sup><https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/39250>

<sup>59</sup> L'ingénierie pédagogique de ces apports de connaissance devra être construite par le prestataire de formation, la mission ne se prononce pas sur la forme, stage présentiel, FOAD, MOOC, ... la mieux adaptée.

Dans ces services, le parcours qualifiant serait systématiquement proposé aux agents en poste lors de la création du dispositif et obligatoire lors de la prise de poste.

L'IFSE des agents ayant validé la formation « prise de poste » serait majorée en raison de l'expertise ainsi reconnue, pour toute la durée de présence dans un des services concernés, à condition qu'ils participent au moins une fois tous les deux ans à une formation d'entretien.

Les blocs d'apport de connaissances pourraient être ouverts à tous les volontaires, ce qui permettrait de renforcer la compétence des personnels désireux d'apporter un appui en gestion de crise, sans leur ouvrir le droit à une majoration de l'IFSE. Les formations d'entretien pourraient dans le même esprit rester ouvertes aux agents ayant validé la formation « prise de poste » même après une mutation.

Au-delà de ce parcours qualifiant, la mission estime qu'un service SPA dont ni le chef, ni l'adjoint ne serait vétérinaire serait en grand risque de ne pas disposer des compétences nécessaires à la gestion de crise. Par ailleurs, elle estime que des services dont la compétence d'une part significative des techniciens n'aurait pas été validée par le parcours qualifiant présentent les mêmes risques. Un défaut d'attractivité de ces services pourrait amener à une augmentation du nombre de situations à risque sur le territoire.

La pratique, qui se développe au sein de la DGAL, consistant pour l'encadrement supérieur à suivre le programme de professionnalisation des acteurs de la gestion de crise organisé par le SGDSN va dans le bon sens et pourrait être plus largement mise en œuvre, notamment pour les directeurs départementaux et leurs adjoints.

**R4.** Pour conserver un haut niveau de compétence, nécessaire pour faire face aux événements imprévus lors d'une crise au sein des services SPA des DD(ETS)PP et des structures concernées de la DGAL, des parcours qualifiants doivent être mis en œuvre. Afin d'accroître l'attractivité des services les plus exposés pendant les crises, une majoration de l'IFSE devra accompagner les qualifications ainsi obtenues par leurs agents et la cotation des postes de chef de service SPA devra être améliorée.

### **3.3. Disposer de moyens techniques et pouvoir les compléter en urgence**

Les manques signalés portent peu sur les matériels et équipements (équipements de protection individuelle (EPI), euthanasiant T61), en dehors de la problématique des achats d'urgence nécessaires pour reconstituer les stocks en cours de crise. L'absence ou le mauvais état de locaux de désinfection des véhicules, de locaux techniques, de douches ou de salle apte à devenir salle de crise concerne les deux tiers des services et des craintes sont exprimées quant à la disponibilité de véhicules adaptés réservés à la gestion de crise en nombre suffisant, notamment dans un contexte de mutualisation des parcs. Néanmoins, les dysfonctionnements les plus fortement ressentis portent sur les aspects informatiques.

Au niveau départemental, la planification dans le cadre ORSEC doit permettre d'anticiper et de régler la plupart de ces difficultés, à condition que le SGCD, chargé des fonctions support, y soit associé. Cela lui permettra d'anticiper les demandes qui peuvent lui être faites et de prévoir la manière d'y répondre. Devront ainsi être abordés la quantité des matériels et équipements immédiatement disponibles pour les agents et les renforts et les besoins de stockage qui en découlent, le nombre de véhicules nécessaires pour la crise et les modalités garantissant une priorité de réservation, les

besoins de réactivité du SIDSIC pendant la crise. C'est aussi l'occasion d'identifier des locaux techniques ou la salle de crise qui pourraient être mis à disposition d'une direction pendant la crise. Il convient d'anticiper l'acquisition en urgence pendant la crise de matériels et équipements, de natures très diverses, depuis l'achat de consommables, comme les EPI, jusqu'à la location de véhicules<sup>60</sup>.

Les difficultés d'achat en urgence ne découlent pas du Code de la commande publique, qui prévoit dans son article R 2122-1 que :

*« L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures et qu'il ne pouvait pas prévoir ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées.*

*Tel est notamment le cas (...) des marchés passés pour faire face à des dangers sanitaires définis aux 1° et 2° de l'article L. 201-1 du code rural et de la pêche maritime.*

*Le marché est limité aux prestations strictement nécessaires pour faire face à la situation d'urgence. »*

Les procédures de la comptabilité publique peuvent par contre fortement rallonger le délai d'acquisition, par exemple la nécessité d'enregistrement préalable des fournisseurs dans l'application CHORUS et la limitation d'usage des cartes d'achat.

Au niveau national, une planification de la crise associant la DGAL et le Secrétariat général, notamment le service des affaires financières, sociales et logistiques (centre de service comptable et financier, bureau de la commande publique et des achats) et le service du numérique (département de l'environnement de travail numérique des agents), aurait la même utilité.

Les enjeux d'outillage informatique sont extrêmement importants et, de plus, se posent de manière quasiment identiques quelle que soit la maladie à l'origine de la crise et la filière touchée. Deux types d'outils ont été développés pendant la crise.

Le premier vise à connaître l'évolution de la crise, notamment par le positionnement et la description des foyers et des différentes zones réglementées, et sur cette base à contribuer à la gestion de crise (planification logistique) et après la crise (indemnisation). L'outil SIGNAL existant au sein du ministère s'est révélé inadapté, notamment du point de vue de la gestion de l'information géographique. La recherche d'un outil plus approprié a abouti au choix de CartoGIP. Il est propriété du groupement d'intérêt public «Aménagement du territoire et gestion des risques » (GIP ATGeRi)<sup>61</sup>, qui l'a développé en vue de réaliser la cartographie opérationnelle nécessaire à la gestion des incendies de forêt dans le massif des Landes. Il dispose nativement de beaucoup des fonctionnalités utiles pour la gestion de crises et des évolutions ont pu être réalisées pour augmenter les fonctionnalités couvertes. Le fait que le MASA soit membre de ce GIP et le fait que le bassin du Sud-Ouest, historiquement le premier touché par l'IAHP, ait un fort recouvrement avec le massif forestier des Landes, ont facilité son utilisation par les services de l'OI DGAL. Pour autant cette

---

<sup>60</sup> Dans un département, deux véhicules adaptés au transport de matériels avec des capacités « tout chemin » ont dû être loués pour accéder à tous les élevages et y conduire les chantiers d'abattage

<sup>61</sup> La liste des membres du GIP ATGeRi ( <https://gipatgeri.fr/le-gip-atgeri/> ) souligne sa focalisation sur les enjeux de feux de forêt dans les Landes : en sont membres l'État et des établissements publics ayant des compétences forestières, des collectivités territoriales aquitaines, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) des 5 départements de l'ex région Aquitaine, ainsi que des organismes représentant les propriétaires forestiers

solution, trouvée et mise en œuvre dans l'urgence, n'est pas totalement satisfaisante de plusieurs points de vue :

- le service du numérique a indiqué à la mission que CartoGIP n'a pas fait l'objet d'une pré-étude de sécurité. Compte tenu de la sensibilité de données qui peuvent être manipulées et d'un fonctionnement sous la forme d'accès via un extranet, il paraît important de remédier à cette lacune, et, si cela se révélait nécessaire, de renforcer la sécurité de l'outil ;
- l'interopérabilité de CartoGIP avec le système d'information (SI) de la DGAL d'une part (identifiants des élevages, ...), et le SI interministériel de gestion de crise (outils SYNAPSE et SYNERGIE) d'autre part, est limitée ;
- CartoGIP a été utilisé et des évolutions ont été mises en place dans le seul cadre de l'IAHP, laissant complète la difficulté d'absence d'outil satisfaisant pour gérer une crise en santé animale sur une autre filière ;
- la pérennité de l'utilisation et l'évolutivité pour satisfaire les besoins des crises sanitaires d'un outil dont le premier enjeu est, et restera probablement au vu des membres du GIP qui en est le propriétaire, la gestion des incendies dans le massif landais, ne sont pas garanties ;
- de plus, mais ce n'est pas lié à l'outil CartoGIP, l'absence d'une connaissance rassemblée et à jour sur le nombre d'oiseaux présents dans les élevages empêche une alimentation automatisée de l'outil de gestion de crise par cette donnée essentielle.

De ce fait, la mission estime nécessaire de construire dans les règles de l'art un outil de gestion de crise sanitaire prenant en compte toutes les espèces animales, dont la sécurité, l'interopérabilité avec les systèmes d'information de la DGAL et de la gestion interministérielle de crise, la pérennité et les capacités d'évolution sont garanties. CartoGIP ayant démontré de réelles qualités, il est possible qu'il se révèle un bon socle pour construire ce nouvel outil, il faudrait alors que le dispositif liant la DGAL au GIP ATGeRi garantisse l'implication de long terme de ce GIP en dehors de sa mission historique.

De plus, la fiabilité en temps réel d'une base de données des mouvements d'oiseaux en élevage reste un enjeu fort (il s'agit d'une mesure du plan d'action influenza aviaire décidé en juillet 2022 et qui est l'objet du décret n° 2022-1670 du 26 décembre 2022 relatif à la traçabilité des animaux des espèces avicoles) en vue de l'alimentation en temps réel de l'outil de gestion de crise.

Le deuxième type d'outils a permis la gestion dématérialisée des laissez-passer sanitaires. Ils ont été construits par les DD(ETS)PP en s'appuyant sur « démarches simplifiées », produit de la Direction interministérielle du numérique (DINUM) qui permet d'instrumenter facilement des démarches simples et est très adapté à des procédures à faible volumétrie, ponctuelles et locales. Ces outils ont rendu de grands services, mais présentent néanmoins le défaut d'être une collection d'outils locaux alors qu'un outil national pourrait être justifié, et celui d'un modèle de financement peu lisible<sup>62</sup>.

Une étude de l'intérêt économique de créer un outil national reprenant ces fonctionnalités et capable de stocker dans une base unique les laissez-passer demandés et accordés, ce qui peut être utile pour des études épidémiologiques, mériterait d'être réalisée.

---

<sup>62</sup> Facturation en fin d'année au ministère d'un coût calculé sur la base d'un montant par dossier traité par « démarches simplifiées », variable selon les années, et actuellement légèrement inférieur à 0,5 €

### 3.4. Consolider l'appui scientifique et le dispositif d'analyse

La mission a rencontré des représentants de l'ANSES, de l'ENVT et des laboratoires vétérinaires départementaux d'analyse (LDA) par l'intermédiaire de l'association française des directeurs et cadres de laboratoires vétérinaires publics d'analyses (ADILVA). Ces acteurs jouent un rôle important et le plus souvent complémentaire dans la prévention, la surveillance et la lutte contre l'IAHP, aux côtés de la DGAL et de ses services. L'ENVT occupe une place particulière auprès des professionnels avicoles.

L'ANSES est le laboratoire national de référence pour l'IAHP. A ce titre, elle réalise toutes les analyses de confirmation, développe les méthodes de diagnostic et anime le réseau des LDA agréés ou reconnus pour les analyses de premier niveau. Par ailleurs, elle évalue les risques d'introduction et de diffusion de la maladie et fournit des avis sur saisine des autorités sanitaires. Elle réalise des enquêtes épidémiologiques pour identifier les causes des foyers et les possibilités de diffusion pendant les épisodes d'IAHP. Elle intervient dans la surveillance et la gestion des éventuelles transmissions à l'être humain en lien avec les Centres nationaux de référence et SPF. Enfin elle copilote avec la DGAL la plateforme d'épidémio-surveillance animale (ESA). L'ANSES a été fortement mobilisée pendant ces trois dernières crises, « 35 personnes sur les 180 du laboratoire de Ploufragan ont été aspirées dans la gestion de crise ». En 2022/2023, l'ANSES a rejoint le pôle anticipation de la cellule de crise de la DGAL et considère que c'est une avancée importante pour la prise en compte des éléments épidémiologiques dans les projections ainsi que pour la fluidité et la qualité des échanges concernant par exemple les priorisations des analyses de confirmation d'IAHP. La plateforme ESA pourrait participer au pôle situation et y apporter en temps réel un éclairage épidémiologique.

La contribution de l'ENVT à la surveillance et la lutte contre l'IAHP lors de la crise 2015/2016 a conduit à la création d'une chaire partenariale de biosécurité et santé aviaires, installée par le ministre de l'agriculture en octobre 2016.

La chaire, par convention entre l'ENVT et la DGAL<sup>63</sup>, réalise des missions de recherche opérationnelle, de formation et d'information des acteurs professionnels et d'appui aux services de l'OI DGAL. Les travaux portent sur l'observance des pratiques de biosécurité et la modélisation du risque sanitaire et apportent des connaissances visant à éclairer la décision publique sur la surveillance et la lutte contre cette épizootie. Ils ont produit par exemple des éléments de spatialisation du risque et de compréhension du rôle des réseaux de transport des palmipèdes qui ont débouché sur la mise en place des zones à risques de diffusion par la DGAL en 2021. L'interprofession des palmipèdes à foie gras s'est également approprié les résultats de la chaire pour élaborer le plan de baisse de densité d'élevage dans le Sud-Ouest, dit plan Adour. La chaire est très impliquée dans les actions de formation et d'information des professionnels et intervient dans des réunions ou des séminaires auprès des services de l'État.

Les successions d'IAHP depuis trois ans ont conduit la chaire à s'adapter pour répondre aux besoins de la DGAL et aux enjeux de la lutte contre cette maladie (comme la vaccination). Les chercheurs de l'ENVT se sont déplacés à la demande de la DGAL ou des services sur les sites touchés (par exemple, à la demande du DDPP en début de flambée en Vendée) pour fournir l'expertise scientifique utile à la décision. Ils ont également élaboré un support lésionnel d'aide au diagnostic

---

<sup>63</sup> Les missions de cette chaire sont décrites dans une convention cadre cosignée par la DGAL et l'ENVT, renouvelée en 2021 pour 5 ans. Une convention technique et financière est signée tous les ans pour actualiser la feuille de route. La situation de crise depuis 2021 a impacté de fait cette feuille de route : la chaire s'adapte en permanence aux enjeux urgents (surveillance, vaccination etc...)

de l'IAHP que certaines DD(ETS)PP ont diffusé aux vétérinaires sanitaires. Cet appui aux échelons opérationnels est proposé de façon très fluide lors des premiers foyers ou sur demande des directions ou de la MUS. Il n'a pas pu être formalisé dans la feuille de route suite au changement de directeur de crise à la DGAL. Il serait certainement utile de compléter la convention cadre en ce sens.

Les missions réalisées par cette chaire sont complémentaires de celles de l'ANSES. La répartition se fait par domaine d'expertise (connaissances des filières volailles/virologie), par type de missions (formation et recherche/laboratoire de référence, évaluation et avis sur saisine de la tutelle) et par les acteurs bénéficiaires (professionnels avicoles, établissements de formation, services centraux et déconcentrés du MASA/DGAL principalement). Une convention tripartite<sup>64</sup> associe l'ANSES, l'ENVT et la DGAL depuis 2015, mais selon l'ANSES, elle mériterait d'être actualisée. L'agence et la chaire entretiennent des relations de collaboration et forment un binôme sur beaucoup de sujets comme la vaccination. Les échanges de données mériteraient néanmoins une coordination ajustée.

L'intervention lors de la crise d'un acteur scientifique qui connaît bien le fonctionnement des filières et qui a construit une relation directe et de confiance avec les acteurs professionnels, a été jugée très utile.

Les LDA réalisent les analyses virologiques des échantillons dans le cadre de la surveillance et de la lutte contre les épizooties. Ils doivent être agréés pour les contrôles officiels ou reconnus pour les autocontrôles. Les laboratoires reconnus peuvent préparer les échantillons et les transmettre pour analyse aux laboratoires agréés. 11 LDA sont agréés pour la recherche d'influenza aviaire en virologie et 20 autres sont reconnus.

L'ADILVA ne reçoit aucune information de la DGAL sur la crise et doit se faire sa propre veille. Les relations avec le LNR sont qualifiées de « fluides » mais l'animation pourrait être renforcée en particulier en associant les LDA à des retours d'expérience sur la crise et à des échanges techniques et scientifiques sur l'évolution du virus, sur le nombre d'échantillons adaptés, etc... Les relations entre les LDA et les DD(ETS)PP sont variables. Elles sont quasi-inexistantes dans certains départements et régulières et bien cadrées dans d'autres. Les LDA implantés dans des territoires peu denses en élevage aspirent à plus de relations avec les DD en préparation à la gestion des épizooties et souhaitent être associés à la planification et aux exercices d'IAHP.

En Bretagne et en Pays-de-Loire, les LDA ont été invités de façon régulière ou ponctuelle à des réunions d'informations organisées par les DRAAF pour les professionnels. Ils ont apprécié les points d'actualité sur la maladie et sur l'organisation de la lutte. Toutefois, ces réunions ne sont pas adaptées aux besoins techniques des laboratoires. En particulier, les questions de coordination des vétérinaires sanitaires et de priorisation des analyses à réaliser relèvent des DD(ETS)PP et ne peuvent pas être abordées en présence des professionnels. Il est suggéré de renforcer les moyens des DD pour leur permettre d'animer les réseaux des acteurs, vétérinaires, OFB<sup>65</sup> et LDA. La coordination par les DDPP peut être bien réalisée, par exemple en Bretagne, ce qui améliore la qualité des échantillons<sup>66</sup> et facilite la réception et le traitement au laboratoire ainsi que

---

<sup>64</sup> Non communiquée à la mission

<sup>65</sup> L'association regrette l'absence de coordination avec l'OFB pour les échantillons issus de la faune sauvage

<sup>66</sup> La qualité des échantillons est variable, selon les vétérinaires sanitaires, mais cela a pu être amélioré par la distribution de kit de prélèvements par certaines DD(ETS)PP (cf annexe 4)

l'enregistrement des résultats dans le SI de la DGAL. Les procédures ou bonnes pratiques mises en place pourraient être diffusées au sein de l'OI DGAL et de l'ADILVA.

Les résultats des analyses ne sont communiqués au LDA que s'ils sont négatifs, ce qui pose des difficultés pour la clôture des dossiers des prélèvements positifs mais surtout pourrait être problématique avec des virus transmissibles à l'homme.

Enfin, le maillage des LDA agréés<sup>67</sup> pour l'IAHP suscite des interrogations au regard de l'évolution géographique de la maladie et de l'intensité des crises : en particulier leur absence en Hauts de France.

**R5.** Lors de la planification aux niveaux national et départemental, les fonctions support doivent être associées à la réflexion sur les moyens nécessaires à la gestion de crise. Il est aussi indispensable de consolider des outils informatiques nationaux pérennes intégrant les fonctionnalités ajoutées pendant la gestion des crises IAHP. La généralisation aux autres espèces du principe de la chaire partenariale de biosécurité et santé aviaires permettrait de disposer au niveau national et dans les départements d'un appui scientifique au positionnement complémentaire à celui de l'ANSES. Un renforcement des relations avec les LDA et une analyse du maillage des laboratoires agréés seraient utiles.

## **4. RENFORCER LA RESILIENCE DES EQUIPES POUR GERER LES CRISES SUCCESSIVES PAR DES PRATIQUES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ADAPTEES**

Au-delà des enjeux d'organisation et de compétences techniques exposés dans les deux parties précédentes, la gestion de crise, dans les départements ayant eu à gérer des dizaines et a fortiori des centaines de foyers ainsi qu'au niveau national, est extrêmement déstabilisante pour les agents qui y sont confrontés, quel que soit leur niveau de responsabilité. La comparaison avec la participation à une guerre, même si elle est heureusement exagérée, a souvent été faite devant les missionnés. De fait, la crise, notamment le contact rapproché avec les mises à mort d'animaux et avec le désarroi, la colère, voire la violence, des éleveurs, est nécessairement un événement traumatisant.

L'enjeu de la résilience des équipes pendant la crise et celui d'éviter, pour les agents comme pour les structures, une dégradation ultérieure des capacités d'action sont essentiels et doivent orienter les pratiques de gestion des ressources humaines mises en œuvre.

### **4.1. Pendant la crise**

L'optimisation des renforts, traitée en détail plus haut, devrait permettre de réduire la quantité de travail demandée aux agents, sans pour autant que le choc initial puisse être absorbé dans des conditions de travail normales. La dérogation aux garanties minimales en terme de temps de travail devra sans doute continuer à être activée à la DGAL et dans les départements fortement touchés

---

<sup>67</sup> 4 en Nouvelle Aquitaine/Occitanie, 3 en Bretagne/Pays de la Loire, 1 en Normandie, 1 en Bourgogne Franche Comté, 1 en Auvergne Rhône Alpes et 1 en Grand-Est

par une maladie très contagieuse responsable de crises à cinétique rapide, comme l'IAHP ou la fièvre aphteuse.

Cette dérogation est possible dans les conditions et modalités prévues par l'article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 : « *lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, par décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel* ». Le respect de ce formalisme minimal (décision explicite du chef de service, définition de la période pendant laquelle ces dérogations s'appliquent, information immédiate des représentants du personnel qui peut être réalisée par tous moyens, sans devoir réunir une instance formelle) est indispensable. A défaut, la responsabilité civile de l'État et pénale du chef de service pourraient être engagées, notamment en cas d'accident de travail.

Au-delà du respect des procédures, la mise en œuvre de dérogations aux garanties minimales n'est pas un acte anodin et doit être accompagnée. Au-delà d'une obligation légale en temps normal, ces garanties constituent un élément essentiel du maintien dans la durée des capacités opérationnelles des équipes ; en particulier, de nombreux agents sont amenés à réaliser des actions dangereuses en situation de fatigue excessive, ne serait-ce que conduire un véhicule. La mission préconise donc, au moins tant que la dérogation aux garanties minimales est en place, d'enregistrer la totalité des heures travaillées par chaque agent concerné, y compris les cadres qui ont un cycle de travail « au forfait », et de formaliser par des astreintes les périodes de week-end où l'agent reste disponible pour la gestion de crise (chantiers d'abattage, laissez-passer sanitaires, programmation de dépeuplements et du traitement des cadavres, ...). Il s'agit de permettre à un encadrement, qui par ailleurs est très pris par la gestion de crise, de prendre rapidement connaissance de la quantité de repos dont a effectivement bénéficié chaque agent et éventuellement d'imposer à certains un repos indispensable<sup>68</sup>. Seulement 7 des 12 DD(ETS)PP concernées ont été capables d'estimer a posteriori le nombre d'heures supplémentaires réalisées en 2021-2022. Le processus d'enregistrement, ainsi que la définition des modalités de suivi<sup>69</sup>, gagneraient à être pensés avant la crise.

La violence de la gestion de crise et la fatigue qu'elle engendre sont très propices aux risques psychosociaux et aux accidents du travail. La mise en place pendant la crise d'un appui psychologique aux agents est de ce fait un élément très important. Les exemples des départements des Landes et du Maine et Loire montrent ce qu'il est possible de faire en s'appuyant sur les dispositifs du MASA<sup>70</sup> et sur les ressources locales notamment grâce à l'intervention de l'assistant de service social compétent pour la structure.

En Maine et Loire, cela s'est traduit par une prestation de l'institut d'accompagnement psychologique et de ressources (IAPR) incluant un appui à distance aux agents (numéro vert), le déplacement de deux psychologues sur deux demi-journées et l'organisation après la crise de « groupes de parole ». Dans les Landes, l'appui a reposé sur plusieurs visites de l'assistante de service social et du médecin de prévention au sein du service pour identifier les agents à risque, sur une prestation de psychologue de l'association d'aides aux victimes et de médiation (ADAVEM) et sur la présence régulière (3 passages par semaine) d'une professionnelle locale de la gestion du stress et du bien-être au travail identifiée par le secrétariat général commun départemental (SGCD).

---

<sup>68</sup> Certains agents ont honte de se reposer, vis-à-vis de leurs collègues qui restent mobilisés, et ont besoin d'une telle injonction hiérarchique

<sup>69</sup> Des agents peu impliqués dans la gestion de crise, au sein de services peu concernés de la DD(ETS)PP ou du SGCD, peuvent assurer un suivi au fil de l'eau et attirer l'attention de l'encadrement sur les situations qui le méritent

<sup>70</sup> Note de service SG/SRH/SDDPRS n° 2021-85 du 3 février 2021

La mission considère qu'il s'agit de bonnes pratiques à généraliser à toutes les structures confrontées à une crise importante, y compris la DGAL. La définition des mesures à mettre en œuvre et des prestataires internes ou externes à mobiliser gagnerait aussi à être préparée avant la crise, par des échanges avec l'assistant de service social compétent, le médecin de prévention et, le cas échéant, le SGCD et/ou le SRH.

En terme de prévention des accidents du travail, la mission rappelle que le Haut Conseil de la santé publique a publié en 2017 un avis relatif à l'actualisation de la conduite à tenir lors d'une exposition à des volailles ou d'autres oiseaux atteints d'influenza aviaire à virus hautement pathogène et à risque établi de transmission humaine sur le territoire national, complété en 2021 par un avis relatif à la prévention de la transmission à l'homme des virus influenza porcins et aviaires. En particulier, les annexes respectivement 2 et 3 précisent les mesures d'éducation, de protection et d'hygiène à prendre vis-à-vis des personnes exposées à des oiseaux ou des porcs suspects ou confirmés infectés ainsi qu'à leurs produits<sup>71</sup>, dont font notamment partie les agents participant à des chantiers d'abattage.

**R6.** Pendant la phase de gestion de crise, des dérogations aux garanties minimales de temps de travail pourront, si elles sont nécessaires, être mises en place en respectant le formalisme très simple du décret du 25 août 2000. Elles devront être accompagnées de l'enregistrement des heures travaillées par tous les agents concernés, de la mise en place formelle d'astreintes les week-ends et jours fériés pour les agents qui resteront disponibles pour gérer la crise, ainsi que d'un accompagnement psychologique des agents et d'une attention particulière à la prévention des cas de fatigue excessive. L'ensemble de ces dispositions devraient être préparé en temps de paix.

## 4.2. Maintenir la motivation des équipes après la crise

Une fois la crise terminée, ce qui signifie que la situation sanitaire est stabilisée sur le territoire (absence de nouveaux foyers notamment), les services peuvent revenir à des modes plus habituels de fonctionnement. Pour autant, la charge de travail en post-crise demeure très supérieure de ce qu'elle est en temps normal et les agents concernés sont généralement épuisés, voire pour certains, choqués.

De ce fait, la sortie de crise ne peut pas être gérée comme un simple arrêt de la gestion de crise permettant le retour au « business as usual ». Elle est, au contraire, le moment où la structure et les agents doivent reprendre leur équilibre et retrouver rapidement la capacité forcément entamée à gérer une potentielle nouvelle crise. La complexité des sorties de crise est générale et bien illustrée par le cas des inondations (cf encadré 4).

La période post-crise est marquée par une surcharge de travail très importante. Il faut assurer le suivi de la sortie de crise des acteurs économiques, ce qui inclut en particulier la gestion des indemnisations, le suivi des nettoyages - désinfections et des repeuplements. Même les actions qui ne concernent pas en premier lieu les services de l'État ont un impact fort sur leur charge de travail. Par exemple, l'amélioration de la biosécurité dans les élevages relève avant tout des éleveurs, mais les actions de sensibilisation et de contrôle en élevage sont un élément important du succès. Il y a aussi généralement un rattrapage du travail laissé de côté pendant la crise.

<sup>71</sup><https://www.hcsp.fr/explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=667>, <https://www.hcsp.fr/explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=1142>

Les phases de sortie de crise et de retour à la normale à la suite d'une inondation constituent souvent, paradoxalement, des périodes particulièrement complexes à gérer :

- Le territoire est fragilisé et est donc susceptible d'être fortement impacté en cas d'un nouvel évènement, notamment lorsque les ouvrages de protection ont été endommagés.
- Le personnel municipal et les élus sont susceptibles d'être épuisés après avoir géré la phase de crise en tant que telle.
- Le retrait d'un certain nombre d'intervenants mobilisés pendant la crise et le reflux de l'attention médiatique peut générer, au sein de la population, un sentiment d'abandon propice à un risque accru d'effondrement psychique et de dépression pour les personnes sinistrées.
- De nombreuses actions doivent être conduites simultanément pour « relever » le territoire, qui s'ajoutent à l'activité « normale » des institutions qui devront être progressivement rétablies.
- Les populations souhaitent un retour le plus rapide possible à des conditions de vie et d'activité « normales » alors que le retour à la normale peut prendre des mois voire des années en cas de destruction importante.
- La phase de retour à la normale mobilise une multitude d'acteurs dont la coordination est difficile.
- Certains acteurs clés du retour à la normale peuvent être eux-mêmes impactés par l'inondation et ne peuvent agir ou doivent opérer en mode fortement dégradé.

Il faut de plus effectuer dans de bonnes conditions les Retex de la crise, définir les actions d'amélioration de la préparation de crise qui en découlent et les mettre en œuvre. Ces Retex devraient être l'occasion de mettre en place un accompagnement psychologique à la sortie de crise pour les agents qui peuvent comme on l'a écrit être choqués, mais aussi être désorientés par la baisse de la pression liée à la crise.

Au total, le retour à la normale prend des mois, voire sur certains aspects une année ou plus.

Face à cette surcharge de travail dans la durée, il est indispensable de prévenir l'apparition d'un sentiment d'abandon chez les agents. Le calibrage des besoins dépend de la crise vécue et devra être ajusté au cas par cas, mais un point de repère est fourni par les réponses aux questionnaires : le seul travail de suivi de la sortie de crise des acteurs économiques a été chiffré par les DD qui ont été en mesure de l'estimer à 130 jours hommes en moyenne.

Une dotation de moyens d'ajustement pour renforcer la direction en fin de crise est nécessaire. Elle permettra de recruter des contractuels sur une durée d'au moins six mois, ou d'une année lorsque la mise en œuvre des actions d'améliorations issues des Retex le justifie. La présence sur une longue durée de contractuels formés permet de rassurer les équipes face à la peur d'une nouvelle crise pour des maladies à saisonnalité marquée.

Un autre aspect important est que les agents n'aient pas le sentiment d'être de la « chair à canon », comme certains l'ont exprimé devant la mission. La reconnaissance de leur engagement, de leur travail et, pour une bonne part d'entre eux, de leur souffrance est essentielle. L'enjeu est d'éviter qu'ils refusent cette situation, non pas explicitement, mais en obtenant des mutations, alors que l'attractivité affaiblie des services concernés rendra difficile de les remplacer.

La difficulté première est celle du paiement des heures supplémentaires réalisées : la doctrine de l'État est que celles-ci doivent être normalement compensées, et l'indemnisation de ces heures est dans la plupart des cas impossible, faute de la prise d'un arrêté interministériel (budget, fonction

<sup>72</sup> Gestion d'une crise inondation : Suivez le guide – CEPRI p. 25

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/guide%20gestion%20crise%20inondation%20CEPRI.pdf>

publique et ministère concerné)<sup>73</sup>. Or, l'impossibilité de rattraper effectivement ces heures dans un délai raisonnable, vue la charge de travail en post crise, rend cette doctrine inapplicable et amène des agents à ne pas être payés pour un travail effectivement fait. Cette situation touche toutes les catégories d'agents, et est vécue à juste titre comme une injustice, avec une sensibilité qui dépend du niveau hiérarchique. Cette difficulté est générale : les interlocuteurs de la mission au sein des autres ministères (Intérieur, Santé et Transition écologique) lui ont tous indiqué la rencontrer aussi, et le rapport de l'IGAS déjà cité<sup>74</sup> le mentionne.

Pour traiter cette difficulté, deux solutions sont employées : mise en place d'un complément indemnitaire annuel (CIA) spécial (augmentation de la dotation sans modification des textes réglementaires) et paiement d'interventions en astreinte de sécurité en DD(ETS)PP. Elles montrent la volonté de l'administration de reconnaître le travail des agents. Toutefois, elles obligent à un traitement injustement différencié selon les situations individuelles : pas de CIA pour les agents contractuels, montants plafonnés par les agents déjà bien modulés, impossibilité de mettre certains cadres en astreinte de sécurité.

La généralisation de la mise sous astreinte des agents concernés par la gestion de crise, qui fait l'objet d'un travail avancé du service des ressources humaines (SRH), est donc une avancée, mais demeure cependant insuffisante. La mission suggère de rechercher avec les autres ministères gestionnaires de crise une définition, acceptable par les ministères chargés du Budget et de la Fonction publique, des conditions sous lesquelles le paiement des heures supplémentaires effectuées en crise serait possible.

Au-delà, montrer aux agents la reconnaissance qu'ils méritent est important. Cela peut passer par une prime spécifique qui ne serait pas confondue avec une compensation de l'absence de paiement des heures supplémentaires et qui fait aussi actuellement l'objet d'une réflexion du SRH à laquelle la mission a été associée. Il serait utile d'en rendre bénéficiaires les agents participant aux renforts au-delà de 5 jours ouvrés.

Les mesures symboliques comptent beaucoup et devraient être plus utilisées. La présence du ministre à l'une des dernières réunions de la cellule de crise cette année et les remerciements qu'il a adressés aux personnes présentes, et aux DD représentées en visioconférence, ont été très appréciés. La remise du Mérite agricole à des agents très impliqués, lors d'une cérémonie spécifique, matérialiserait la reconnaissance que leur porte le ministère.

Enfin, la reconnaissance de ce qui a été appris pendant la crise est importante. Les personnes qui ont fait face à la crise ont démontré leur capacité à résister à une très forte pression et à une charge de travail massive. Cette compétence essentielle doit être connue et valorisée, dans l'intérêt de l'employeur. Leur accorder une priorité systématique sur les promotions serait excessif et injuste vis-à-vis des autres agents. Or, la plupart des DD(ETS)PP interrogées ont indiqué que cette connaissance ne dépassait pas le périmètre départemental. Il convient d'organiser la capitalisation de la connaissance de ces compétences au sein du réseau d'appui aux personnes et aux structures (RAPS) et/ou de la Délégation à l'encadrement supérieur (DES), selon le cas. Une visite de l'IGAPS compétent en sortie de crise (sur le rôle du RAPS : cf. annexe 3, note d'étape point 2.4) permettrait de prendre connaissance des situations individuelles et d'alimenter cette capitalisation.

---

<sup>73</sup> Article 4 du Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 : « Pour les agents relevant d'un régime de décompte horaire des heures supplémentaires, celles-ci sont prises en compte dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles font l'objet d'une compensation horaire dans un délai fixé par arrêté du ministre intéressé, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget, après avis du comité technique ministériel. A défaut, elles sont indemnisées. »

<sup>74</sup> cf. note 47

**R7.** Le paiement des heures supplémentaires effectuées pendant la crise devrait être rendu possible. Tous les moyens financiers et symboliques devraient être utilisés pour montrer aux agents que le ministère a conscience des conditions très difficiles de leur engagement pendant les crises. Les compétences acquises ou démontrées lors de la crise devraient être connues du ministère et prises en compte dans la gestion de carrière des agents concernés.

## CONCLUSION

Le changement climatique accroît les risques d'introduction sur le territoire national de maladies animales connues et d'apparition de maladies émergentes ou de zoonoses dangereuses pour l'homme. Renforcer la capacité des services en charge de la santé animale à gérer une crise sanitaire devient ainsi un enjeu majeur pour l'économie agricole, la souveraineté alimentaire et la santé publique.

Dans ce but, 4 orientations principales doivent être mises en œuvre :

- pour que la préparation de crise ne soit pas négligée face à des missions dont l'utilité est immédiatement visible, **prioriser la planification et la préparation de crise au sein de l'organisme DGAL ;**
- pour bénéficier pendant la crise d'appuis extérieurs aux services chargés de la santé animale et coordonner naturellement les dimensions santé animale et santé humaine dans le cas d'une zoonose, **intégrer totalement la planification, la préparation et la gestion des épizooties dans le dispositif général interministériel de gestion de crise ;**
- pour avoir la capacité à réagir rapidement et justement à des situations imprévues, **veiller au maintien et à l'amélioration de la capacité des services opérationnels, en terme de quantité d'ETP et de compétence, et créer un réseau d'appui à la gestion de crise immédiatement activable et opérationnel ;**
- pour maintenir dans la durée la capacité à agir des équipes pendant la crise et leur permettre de récupérer rapidement en vue d'une crise ultérieure, **adopter des pratiques adaptées de gestion des ressources humaines pendant la crise et la post-crise.**

Le rapport détaille chacune de ces orientations et les décline en 7 recommandations applicables à toutes les crises en santé animale.

### Signatures des auteurs

Caroline MEDOUS

François MOREAU



## **ANNEXES**



# Annexe 1 : Lettre de mission



**MINISTÈRE  
DE L'AGRICULTURE  
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Cabinet du ministre**

Paris, le 08 AVR. 2022

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

à

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

N/Réf : CI 838401

V/Réf :

Objet : Mission du CGAAER sur la mobilisation des moyens techniques, scientifiques et humains pour la gestion des crises relatives à l'Influenza Aviaire Hautement Pathogène (IAHP).

PJ :

La France est confrontée depuis 2015 à une récurrence d'épizooties IAHP. Au cours des 6 dernières années, elle a été particulièrement touchée par 4 crises successives (2015/2016 – 2016/2017 – 2020/2021 – 2021/2022). Jusque-là localisés dans le sud-ouest et plus particulièrement dans les Landes avec 70 % des foyers en 2021, les foyers d'IAHP s'étendent désormais aux Pays de la Loire avec quelques incursions en Bretagne.

Chaque crise se traduit par la mise en place d'une stratégie sanitaire adaptée visant à réduire la durée de l'épizootie et à prévenir son extension vers d'autres zones de production indemnes, pour permettre une remise en place des animaux dans les élevages le plus rapidement possible et dans des conditions sécurisées. Cette stratégie, qui associe dépeuplement des foyers et dépeuplement préventif selon les situations (niveau de risque, densité d'élevages) nécessite une mobilisation extrêmement importante des équipes en Direction Départementale de l'Emploi, du Travail, des Solidarités et de la Protection des Populations (DDETSPP) et crée des perturbations importantes dans leur fonctionnement. En effet, les DDETSPP sont chargées de la gestion des suspicions et foyers et de l'organisation des chantiers de dépeuplement en lien avec les professionnels, les vétérinaires et le prestataire national. Elles sont en contact direct avec les éleveurs et sont chargées d'assurer la conduite des travaux de nettoyage et de désinfection des élevages foyers, ainsi que l'instruction des dossiers d'indemnisation en lien avec les Directions Régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF).

Les DRAAF de leur côté sont extrêmement mobilisées pour assurer la coordination des actions des services départementaux, la mise à disposition des moyens financiers, l'envoi de renforts humains pour les DDETSPP, ainsi que le lien avec les représentants de la profession agricole régionale.

78, rue de Varenne  
75349 PARIS 07 SP  
Tél : 01 49 55 49 55

Dans le cadre de la préparation pour faire face à une nouvelle épizootie pour la période sensible 2021-2022, la Préfète de la zone de défense Nouvelle-Aquitaine a par ailleurs été missionnée afin de pouvoir coordonner les actions et mobiliser les moyens techniques nécessaires en cas de crise de grande ampleur. Le Préfet de la zone de défense ouest, Préfet de Bretagne, a été missionné à l'identique dès lors que l'épizootie a touché les régions dépendant de cette zone de défense.

La Direction Générale de l'Alimentation, quant à elle, est également particulièrement mobilisée pour définir et faire appliquer la stratégie sanitaire globale associant abattage et repeuplement sur la base d'une analyse de risque concertée avec l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. Elle traite d'innombrables sollicitations des services déconcentrés départementaux et régionaux mais également des professionnels agricoles et vétérinaires, en lien avec le Cabinet du Ministre, ainsi que des sollicitations médiatiques. Elle est organisée pour cela en différents pôles pour la gestion opérationnelle, la définition de la stratégie sanitaire mais également de la politique d'indemnisation et de mise à disposition des moyens humains et financiers.

Au niveau local, la gestion de la crise au regard de la dynamique de propagation du virus est concentrée généralement sur une période de 2 à 3 mois. Cette « courte » période, couplée au niveau de technicité nécessaire pour assurer les missions et à la faible attractivité de celles-ci dans un contexte de gestion de crise, conduisent à une mobilisation importante des personnels formés et disponibles (que ce soit pour les titulaires ou les contractuels), au-delà des rythmes habituels de travail. Cette mobilisation se traduit par une volumétrie horaire importante, des astreintes ainsi que du travail le week-end et la suppression des prévisions de congés notamment de fin d'année. Par la suite, les équipes sont également mobilisées pour la sortie de crise en vue du repeuplement des élevages et de la mise en place de la politique d'indemnisation; tant au niveau local que central.

Au niveau national, si la gestion de crise mobilise également les équipes sur une période variable selon son intensité pour la gestion opérationnelle des foyers et du dépeuplement, celles-ci doivent également faire face à une mobilisation plus longue pour la définition et la mise en place des actions sanitaires visant à éviter une nouvelle crise en lien avec la profession agricole et vétérinaire. Les équipes sont également fortement mobilisées très au-delà des horaires habituels de travail et le week-end.

En direction départementale et régionale, les dispositifs classiques de récupération horaires atteignent rapidement leurs limites, notamment en matière de durée de travail. Au niveau central, la gestion est encore différente et mérite d'être abordée.

L'enchaînement des crises (4 en 6 ans) conduit les personnels à faire part d'une demande de reconnaissance de leur investissement dans ce contexte de crises à répétition.

Afin de mieux faire face aux épizooties récurrentes, je souhaite qu'une mission de conseil puisse être diligentée dans les plus brefs délais pour analyser, en s'appuyant notamment sur les « RETEX » réalisés sur les crises précédentes, les besoins de gestion de crise sanitaire en fonction du développement du pathogène, le plan d'attractivité des métiers d'inspection en abattoirs et en tirer les enseignements nécessaires.

Il conviendra à ce titre :

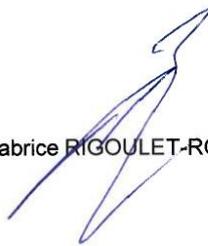
- d'évaluer les pratiques de gestion des ressources humaines au niveau départemental, régional et central en termes de gestion du temps de travail et de la santé et de la sécurité au travail et présenter des propositions de toute nature, y compris de créations de postes permanents ou temporaires. Les propositions devront porter à la fois sur la prévention de l'épuisement des équipes et des risques professionnels dont les Risques psychosociaux, l'établissement de modalités de gestion du temps respectueuse de la réglementation, et sur la reconnaissance de l'investissement des agents ;

.../...

- d'évaluer les besoins matériels, les procédures d'approvisionnement et de constitution des stocks nécessaires (Equipements de Protection Individuelle, matériels de prélèvement...) et les appuis scientifiques nécessaires à la gestion de la crise ;

- d'analyser l'organisation des directions départementales, régionales et centrales et faire des propositions permettant de mobiliser et maintenir les compétences et les ressources humaines sur la durée pour faire face à des crises de grande ampleur. Si la question de l'adéquation des missions et des moyens devra être étudiée, celle d'une organisation interservices devra l'être également.

Les recommandations devront être adaptables à d'autres crises sanitaires en santé animale nécessitant des mesures de gestion de même nature.



Fabrice RIGOULET-ROZE



## Annexe 2 : Retex 2020 – 2021



**MINISTÈRE  
DE L'AGRICULTURE  
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**MINISTÈRE  
DE L'AGRICULTURE  
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# **RETOUR D'EXPÉRIENCE INTERNE AUX SERVICES DE L'ÉTAT DE LA CRISE SANITAIRE IA HP 2020/2021**

## **RÉUNION DE RESTITUTION**

Conseil national de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche

E

12/06/2021

## Sommaire

- Le Retex
- Un contexte exceptionnel
- Déroulé de la crise
- Préparation de la crise
- Organisation de la cellule de crise DGAL
- Communication
- Résilience
- Organisation dans les départements
- niveau intermédiaire et professionnels, les enjeux spécifiques d'un dépeuplement massif
- Indemnisations

## Le Retex

## Personnes rencontrées

### • CGAAER (coordinateur feuille de route IA 2021)

- Franck Odger

### • DGAL hors cellule de crise

- Anne-Marie
- Claire Lejeune

### • Cellule de crise DGAL

- Virginie Alvoine
- Guillaume Adin
- Olivier Bouchard
- Patrick Bouchard
- Mohamed Boukhatou
- Raphaël Chermouh
- Lucienne Denis
- Marie-Hélène Devit
- Lotte Frain
- Agathe Guillot
- Guillaume Gribier
- Andrea Lemerle
- Yves Lambert
- Eric Lejeune
- Christiane Mathonnet
- Séverine Nourouso
- Philippe Supply

### • HEDS et CHDSZ

- Marie-Alexandre Alesandretti
- Hélène Caillet
- Dominique Champetier

### • Régions

#### • Région Nouvelle-Aquitaine

- Fabrice Bado (présent)
- Philippe de Couvlin
- Françoise Hervey
- Sophie Mollet
- Adrien Rivalland

#### • Thomas Cret de l'Isère

#### • Région Occitanie

- Fabrice Ollivier
- Catherine Fyfe
- Isabelle Dorand
- Valérie Vogler

#### • Région Grand-Est

- Anne-Cécile
- Hélène Dubaraut
- Régine Marie-Schaller

### • Départements

#### • Landes

- Colin Rigot-Colluyer (présent)
- Françoise Mout
- Antoine Mullard
- Sébastien Fossey
- Marc Ouf
- Hubert Paris
- Frédéric Frenier
- Rémy de travail avec les agents impliqués dans la gestion de crise

#### • Gers

- Frédéric Ollivier
- Sylvie Lebe

#### • Pyrénées-Atlantiques

- Aline Huppé
- Adeline Lussane

#### • Association des DO/ITSPP

- Association (70)
- Guillaume Cavalet (44)
- Christine Guerin et Elisabeth Vannier-Adams (41)
- Geoff Lejeune (33)
- Olivier Rousseau (70)

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

5

12/09/2021

## Principaux documents examinés

- Plan de continuité d'activité de l'administration centrale – annexe 19 missions prioritaires DGAL (janvier 2021)
- Plan stratégique et organisation de la DGAL 2021-2023
- Retex crise 2015-2016 et 2016-2017 :
  - DDAU de décembre 2017 (PHESS)
  - SRAL Nouvelle-Aquitaine
  - SRAL Occitanie
  - DDCPP-40
- Plan d'action DGAL 2017-2018 et son tableau de suivi (dernière mise à jour début 2019)
- PHESS (PHESS) sans annexe principes généraux annexé à la note de service DGAL/MUS(2017-595 du 29/11/2017, guides techniques annexés à l'instruction DGAL/MUS(2018-534 du 11/7/2019)
- Documents d'organisation de la cellule de crise
- Comptes rendus de la cellule de crise et de diverses réunions (cabinet, DD et DRAAF, professionnels, international)
- Liste des décisions et des communiqués de presse issus de la cellule de crise (mg 24/6/2021)
- Chronogrammes de la crise établis par la DGAL et la DRAAF Nouvelle-Aquitaine
- Evénements de mai (en particulier mardi 5 janvier annonçant la modification organisationnelle)
- Note interne sur la coordination inter-agence Nouvelle-Aquitaine-Occitanie (22/1/2021)
- CCAP et CCTP de la consultation pour le déploiement de matériel en élevage (DGAL-2020-025) et devis, EPU et projet d'avenant pour la plateforme (2021)
- Pages spécifiques des sites internet et intranet du ministère
- Feuille de route IA 2021 et documents de synthèse de GT 2 (« gérer la crise sanitaire »)
- Retex crise 2020-2021 :
  - Fiche de l'ANSES du 26 mai 2021 relatif à un retour d'expérience sur la crise IA HP 2020-2021 PMP partie
  - Retex IA HP Grand-Est et Retex élevage ruminants associés (sur actions post-crise IA)
  - Retex comex Nouvelle-Aquitaine Occitanie sur le déploiement et l'achat (alimentant le Retex national sous-prodrit, voir communiqué)
  - Retex laines SRAL Occitanie
  - Retex DOPPG4

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

6

12/09/2021

## Un contexte exceptionnel

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

7

11/10/2021

## Un contexte exceptionnel

Des éléments ont fortement influencé la gestion de crise en 2020/2021:

- La COVID 19
- L'entrée en vigueur de la Loi Santé Animale
- Des réorganisations administratives en cours, tant au niveau national (DGAL) que départemental (créations des DDETSPP et des secrétariats généraux communs)
- Un épisode concomitant d'inondations dans les Landes

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

8

11/10/2021

## Déroulé de la crise

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

9

12/10/2021

## Les 5 phases de la crise

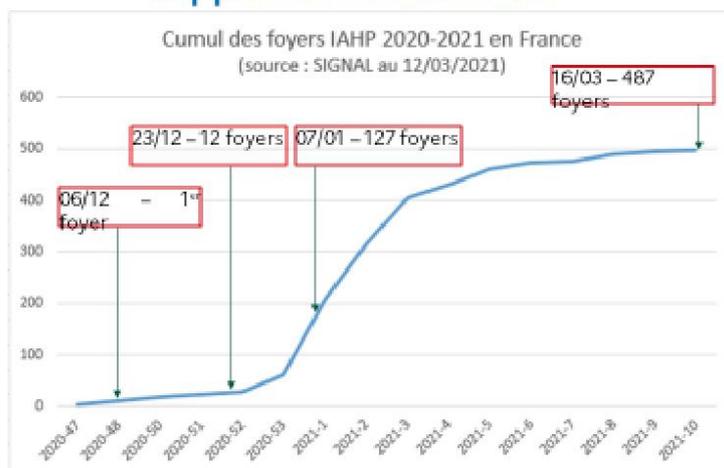
- La préparation (août – mi novembre)
- L'épisode des animaleries (mi-novembre – début décembre)
- Les foyers isolés en élevage (6 décembre – Noël dans le Sud-Ouest, décembre – février sur le reste du territoire)
- La flambée épidémiologique dans le Sud-Ouest (Noël – février, **ne concerne que le Sud-Ouest**)
- Le retour à la normale (à partir de mi février)

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

10

12/10/2021

## Rappel des évènements



Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

12/03/2021

## Zoom sur le sud-ouest : une crise dans la crise

- 475 foyers dans le Sud Ouest, 17 dans le reste de la France
- 341 dans les Landes, 66 dans le Gers, 58 dans les Pyrénées-Atlantiques
- Un dépeuplement massif (foyers et préventif) : près de 3,5 millions de volailles
- Un emballement pendant les congés de fin d'année
- Un nombre inédit de foyers dans une même semaine (plus de 125 dans les Landes en semaine 1)

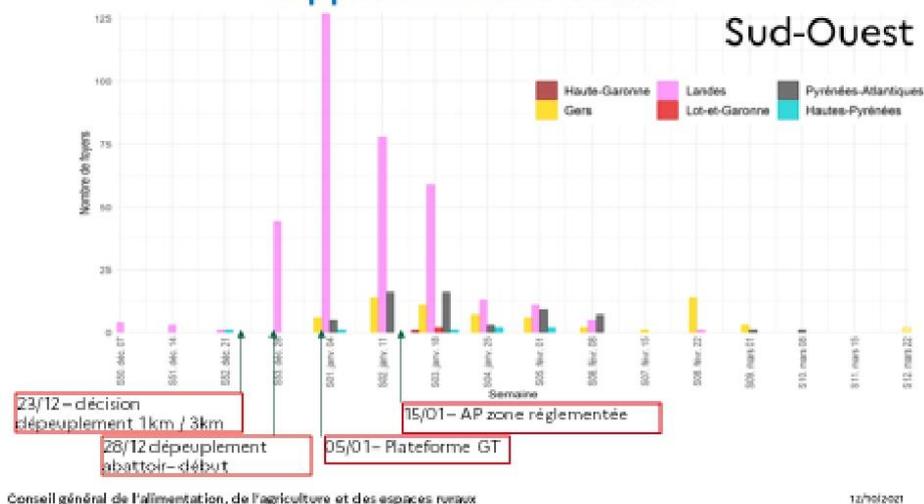
Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

12

12/03/2021

## Rappel des évènements

Sud-Ouest



## Préparation de la crise

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

14

12/01/2021

## Un plan d'action partiellement mis en œuvre

- Un plan d'action déclinait les recommandations du RETEX 2016/2017
- Mais mise en œuvre partielle et suivi de mise en œuvre arrêté fin 2018, par exemple en début de crise :
  - La constitution et l'organisation de la cellule de crise sont prévues, y compris des fiches de fonction, mais les personnes aptes à les assurer ne sont pas toutes identifiées et le réseau de volontaires n'a pas été créé.
  - La note explicitant le rôle de chaque échelon n'est pas publiée, bien que les principes généraux soient décrits dans le PNISU
  - Une sensibilisation des préfets effective qui ne s'est pas traduite par la mobilisation des dispositifs ORSEC
  - Des exercices et des formations à la gestion de crise peu mis en œuvre

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

15

12/01/2021

## Un plan d'intervention sanitaire d'urgence incomplet

- PNISU « Santé animale – principes généraux » diffusé fin 2017 sous double timbre DGAL DGSCGC.
  - Plan spécifique IA HP non rédigé.
  - Eléments de réglementation et de doctrine de l'IA HP publiés : PNISU + guides techniques + diverses IT + autres documents sur intraNet
  - Mais pas rassemblés dans leur version à jour en un seul endroit
  - De nombreuses modifications en cours de crise : défaut d'actualisation ou adaptation nécessaire en cours de crise ?
- ⇒ **difficulté de prise de connaissance par les renforts**
- ⇒ **perte de crédibilité des agents de terrain (ex : indemnisation)**

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

16

12/01/2021

## Des outils et des équipements insuffisamment vérifiés

- Outils informatiques : équipements de la salle de crise, échanges d'information car toGIP Signal dysfonctionnels
- ⇒ **Corrections d'erreur + tableau de suivi manuels**
- Vérifications de stocks insuffisantes avant la crise + COVID
- ⇒ **Des manques en cours de crise sur :**
  - Écouvillons
  - EPI
- Vérification insuffisante des capacité et disponibilité des sous-traitants, modalités de contrôle des actions de terrain de GT Logistics ?
- ⇒ **gaz carbonique pour GT Logistics + difficultés de stockage et élimination des cadavres**

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

17

12/05/2021

## Recommandations sur la préparation

- Finaliser le PISU IA HP
- Réunir l'ensemble de la documentation (réglementation, doctrine, situation) en un seul endroit et la tenir à jour
- Effectuer une vérification des outils (informatiques notamment), des équipements, de la disponibilité des sous-traitants dès la première élévation de niveau de risques
- Organiser le contrôle des prestations de GT Logistics en associant les DD
- Préparer un avenant GT Logistics qui pourra être notifié très rapidement en cas de besoin de plateforme

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

18

12/05/2021

## Organisation de la cellule de crise DGAL

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

19

12/10/2021

### Un pilotage efficace pour la gestion d'une crise « normale » ...

- Les services non confrontés à la flambée épizootique satisfaits de la gestion de la crise
  - Des échanges avec la Commission et les pays tiers efficaces et salués par les professionnels (y compris zonages)
  - Un pilotage adapté à la diversité des situations (animaleries, élevages, basses-cours)
- ⇒ **foyers gérés rapidement**  
⇒ **impacts commerciaux limités**

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

20

12/10/2021

## ... mais dépassé pour gérer une flambée épizootique

- Pilotage initialement trop bilatéral (DGAL/DD concernée)
  - Défaut d'information des départements voisins et des DRAAF concernées
  - Changement d'organisation en cours de crise (suite à visite du ministre du 8/1), anticipé ?
  - Cadrage insuffisant et tardif (21/1) des rôles des différents échelons de la chaîne technique ministérielle (DGAL, DRAAF de zones, DRAAF, DD(ETS)PP)
- ⇒ **Statut des décisions pas toujours clair ni tracé**
- Instructions modifiées en cours de crise (indemnisation, dépeuplement préventif)

⇒ **Insécurité des équipes de terrain et retards**

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

21

12/01/2021

## Une cellule de crise structurée mais incomplète

- Une prise en compte du RETEX de 2017
- Une mise en place rapide et immédiatement efficace
- Des fonctions mal assurées ou manquantes :
  - Coordonnateur auprès de la directrice de crise (assurée par des renforts non pérennes) ⇒ des comptes rendus manquants
  - Anticipation des événements et des besoins induits (sous-produits, prélèvements, CO2, abattages et dépeuplements, modification de la chaîne technique)
- Une confiance limitée dans les capacités d'expertise interne (saisine ANSES)
- Des réunions de cellule de crise jugées trop longues

⇒ **Une cellule de crise efficace mais mal armée pour la flambée épizootique**

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

22

12/01/2021

## Recommandations sur la cellule de crise

- Mettre en place dès le départ un pôle anticipation
- Désigner un coordonnateur expérimenté présent pendant toute la crise pour préparer les réunions, assurer le suivi des commandes, rédiger comptes rendus et main courante
- Réunions de cellule de crise courtes (état de situation, décisions prises, commandes)
- S'appuyer sur les avis déjà donnés par l'ANSES

## Communication

## Une bonne communication externe et vis-à-vis de l'UE et des pays tiers

- Une communication grand public soutenue et de qualité (communiqués de presse et page dédiée de l'internet)
- Qualité et précocité de la communication avec la Commission et les pays tiers, cohérente avec la communication grand public
- Des échanges permanents avec les professionnels
- Une articulation généralement bonne de la communication des différents échelons

## De potentielles difficultés d'acceptabilité

- Acceptabilité faible en début de crise : le 26/12, 200 éleveurs manifestent devant la préfecture 40
  - Virulence de la maladie entraîne ensuite acceptation des professionnels
  - COVID : peu de journalistes et d'associations (type L214) mobilisés
- ⇒ **Peut poser problème sur une crise future**

## Une communication interne perfectible

- Les DD(ETS)PP hors Sud-Ouest satisfaites de la communication interne
- Un besoin de communication interne exprimé par certains agents de la DGAL
- ⇒ **Les agents non directement impliqués peu conscients de la crise**
- Les DRAAF disent manquer d'information de la DGAL sur la situation de leur région (même Nouvelle Aquitaine avant la réorganisation)
- Des échanges bilatéraux entre la DGAL et les DD avec foyers sans information précise des DD voisines et des DRAAF
- ⇒ **Difficulté d'anticiper la diffusion dans leur département en particulier en zone à risque et perte de crédibilité vis-à-vis de professionnels mieux informés**
- Des délais dans le retour aux DD des résultats du LNR

## Recommandations sur la communication

- Préparer la communication pour favoriser l'acceptabilité (professionnels et grand public) dans les prochaines crises
- Maintenir la qualité de la communication externe, avec les professionnels, la Commission et les pays tiers
- Informer les DRAAF et les DD voisines sur la situation des départements avec foyer
- Créer une newsletter de crise hebdomadaire (DGAL, DR, DD) cf 2017
- Transmettre conjointement les résultats du LNR à la DGAL et aux DD

# Résilience

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

29

12/02/2021

## Une crise longue

- Une crise de l'ordre de 6 mois au niveau national, 4 mois entre le premier et le dernier foyer dans les Landes
- Equipes fatiguées et numériquement diminuées aux congés de fin d'année (même si permanence assurée)
- Pas d'astreinte formalisée à la DGAL
- Gestion de crise psychologiquement éprouvante (encore plus au niveau local : chantiers d'abattage)

⇒ **Enjeu fort de la résilience des équipes de crise à tous les niveaux**

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

30

12/02/2021

## Une gestion des renforts optimisable

- Demande de renforts lancée rapidement
- Gestion de la logistique des renforts par les DRAAF jugée très bonne
- Des renforts avec des rotations courtes (< 1 semaine en DD)
- Un coût d'entrée dans la gestion de crise important (formation, documentation, équipement informatique)
- Des hésitations à faire appel à des renforts (charge : fiche de poste, accueil, encadrement)
- Une partie des renforts télétravaillable

⇒ **Diminuer le coût d'entrée / augmenter la durée de présence**

## Recommandations sur la résilience

- Créer une astreinte de crise à la DGAL
- Réduire le turn-over des renforts :
  - Faciliter des renforts de longue durée par des moyens d'ajustement aux structures d'origine
  - Identifier les besoins de renforts télétravaillables (sans changement de domicile)
- Préparer l'arrivée des renforts :
  - Préparer les fiches de poste
  - Identifier en amont les personnes susceptibles d'être appelées en renfort interne
  - Définir avec l'ENSV les modalités de renforts d'étudiants (calendrier)
  - Réserver des moyens d'ajustement (recrutement rapide de contractuels)
  - Préparer les postes informatiques à l'avance
  - Kit d'accueil (fiches synthétiques de prise de poste)
- Dispositifs de soutien psychologique

## Organisation dans les départements

### Une gestion qui repose trop sur les seules DDecPP

- Dispositif ORSEC non mobilisé
  - Des appuis au sein du département rarement demandés et pas toujours obtenus
  - Lié à la concomitance d'autres crises ? (COVID, inondations)
- ⇒ Surmobilisation des renforts du « réseau 206 » ?

## L'importance du contrôle des mouvements

- Des forces de l'ordre mobilisées sur la sécurisation des opérations d'abattage, pas sur la circulation dans les zones réglementées
- Pas de matérialisation sur le terrain ni de contrôle des interdictions de mouvement
- Une gestion chronophage et hétérogène des LPS, enjeu de l'itinéraire (sans sortie de zone)
- Avis de l'ANSES du 26 mai 2021 : rôle de mouvements non déclarés dans la diffusion du virus, « l'hypothèse d'une seule source d'introduction primaire (...) puis d'une transmission interélevage ... » dans la Sud-Ouest de la France

=> Un meilleur contrôle des mouvements aurait-il pu contenir le virus dans l'ouest des Landes ?

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

35

12/10/2021

## Recommandations sur l'organisation dans les départements

- Mobiliser les préfets des zones sensibles (proches – 30 km ? – des ZRD) pour :
  - qu'ils déclenchent le COD au premier foyer
  - Qu'ils rendent effectives les interdictions de déplacement (signalisation, contrôle) en s'appuyant sur les services compétents
- Dématérialiser la gestion des LPS

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

36

12/10/2021

## Niveau intermédiaire et professionnels : les enjeux spécifiques d'un dépeuplement massif

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

37

12/01/2021

### Des rôles définis dans le PNISU

- Deux chaînes (opérationnelle ORSEC et technique ministérielle) articulées aux niveaux national, zonal et départemental
  - Un rôle de soutien au niveau départemental (coordination, appui, expertise et synthèse) et d'appui au niveau zonal (coordination, synthèse, ...) confié aux DRAAF dans la chaîne technique
  - Crise du Sud-Ouest : dépeuplement préventif sur 2 zones, 2 régions, 5 départements
- ⇒ **Besoin d'une « coordination interrégionale et interdépartementale renforcée », apparu en cours de crise** (formalisé par mail aux préfets le 9 janvier qui suggère de la mettre sous l'autorité du préfet délégué de zone de défense et de sécurité)

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

38

12/01/2021

## Des ambiguïtés sur le rôle et le positionnement de la DRAAF Nouvelle-Aquitaine

- La mission de coordination a été assurée par la DRAAF Nouvelle-Aquitaine, sans cadrage écrit préalable et diffusé
  - Actions de la DRAAF jugées unanimement utiles sur la coordination des abattages préventifs et celle de la communication aux professionnels
  - Point d'attention : ne pas annoncer de prédécisions. Légitimité de la DRAAF à décider pas reconnue, avec des arguments de droit et d'opportunité (calendrier de la crise différent selon départements)
- ⇒ Des critiques sur certaines interventions (exemple des poussins de un jour)
- Ambiguïté au sein de la DRAAF sur le positionnement régional/zonal

Conseil général de l'élevage, de l'apiculture et des espaces ruraux

39

12/02/2021

## Un partenariat avec les professionnels, incontournable mais de qualité variable

- Seules les interprofessions disposent des données d'élevage actualisées et d'un savoir-faire en logistique d'abattage (ramassage, transport, abattage)
  - Pas de données ni de légitimité sur les éleveurs indépendants
  - Bonne participation du CIFOG après une première phase d'opposition
  - ANVOL décrite comme attentiste pendant toute la crise + doute sur sa capacité à faire.
- ⇒ **La programmation du dépeuplement s'est appuyé sur elles : Base légale ? Rémunération ? Encadrement par l'Etat suffisant ?**
- ⇒ **Dépendance à des acteurs dont l'engagement n'est pas garanti**
- ⇒ **Dépeuplement des gallus incomplet**
- ⇒ **Risque d'opposition des indépendants**

Conseil général de l'élevage, de l'apiculture et des espaces ruraux

40

12/02/2021

## Recommandations sur le niveau intermédiaire et les relations avec les professionnels

- Conforter le rôle des DRAAF tel qu'il est défini dans le PNISU
- Définir un mandat clair de coordination d'un éventuel dépeuplement massif en concertation avec les DRAAF et les préfets et le publier
- Clarifier les niveaux de décision : national et départemental, et d'appui : zonal et régional
- Rechercher dans le cadre ORSEC des moyens internes aux pouvoirs publics pour réaliser un dépeuplement massif
- Sécuriser la disponibilité des données d'élevage pour les services de l'Etat
- Susciter la création de sections avicoles des OVS, juridiquement compétentes

## Indemnisations

## Une procédure d'indemnisation inachevée

- Indemnisation sanitaire pas achevée
  - Indemnisation économique en cours
- ⇒ Retex impossible à ce stade, même si des informations sont recueillies

## Une procédure d'indemnisation questionnée

- Mise à disposition très rapide des crédits d'avance par la DGAL
  - Des règles en vigueur issues de la précédente crise, modifiées plusieurs fois en cours de crise et stabilisées trop tardivement (IT 2021-648 du 26 août)
- ⇒ incertitude pour les éleveurs et les agents de terrain
- Une répartition des rôles (DD / DRAAF) différente entre Occitanie et Nouvelle Aquitaine (instruction dépeuplement, ordonnateur des paiements)
  - Un périmètre d'indemnisation non consolidé, source d'appréciations différentes (entre DD, entre DD et DRAAF), un sentiment d'inéquité (foyers/dépeuplement)
  - Absence de communication aux DD du rapport d'audit de la Commission sur la dernière crise
- ⇒ Incompréhension des nouvelles règles/organisations par les services instructeurs

## Recommandations sur l'indemnisation

- Fixer les règles précises en début de crise au plus tard : organisation (instruction, paiement), périmètre, conditions
- Réaliser un Retex spécifique (associant aussi DGPE et FAM) une fois les indemnisations achevées

## Conclusion et échanges



## Annexe 3 : Note d'étape



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

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

### NOTE D'ÉTAPE

#### **Mobilisation des moyens techniques, scientifiques et humains pour la gestion des crises relatives à l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP)**

Mission n° 22058

établie par

**Caroline MEDOUS**

Inspectrice générale de santé publique vétérinaire

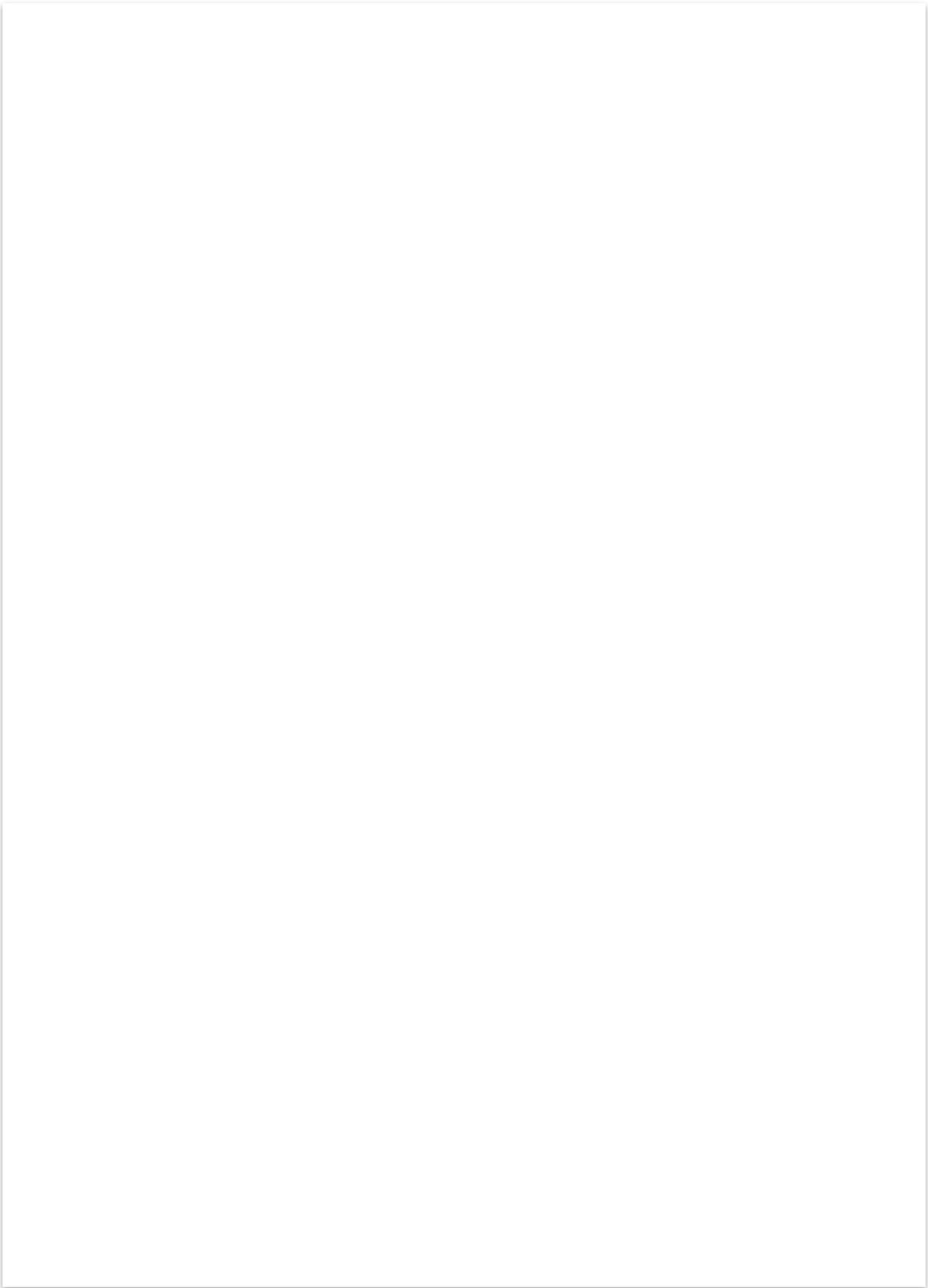
**François MOREAU**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Septembre 2022**

**CGAAER**

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



## SOMMAIRE

|  |    |
|--|----|
| 1. Particularités de la crise 2021/2022 .....  | 4  |
| 2. Les enjeux de Ressources Humaines .....   | 5  |
| 2.1. Utiliser les ressources de la réglementation existante en matière de temps de travail 5               |    |
| 2.1.1. Astreintes de la DGAL .....   | 5  |
| 2.1.2. Temps de travail .....  | 6  |
| 2.2. Optimiser les renforts .....  | 7  |
| 2.2.1. Renforts internes de longue durée .....   | 7  |
| 2.2.2. Renforts anticipés sur moyens d'ajustement .....  | 7  |
| 2.2.3. Modalités de recrutement de moyens d'ajustement .....   | 8  |
| 2.2.4. Accueillir efficacement les renforts .....  | 8  |
| 2.3. Organiser un appui psychologique aux agents .....   | 8  |
| 2.4. Reconnaître l'implication des agents dans la gestion de crise .....                                   | 9  |
| 3. Les enjeux de préparation et d'outillage.....   | 10 |
| 3.1. Identifier les sites d'enfouissement et de plateformes de dépeuplement, prévoir leur équipement ..... | 10 |
| 3.2. Mutualiser les outils développés par les services .....   | 10 |
| 3.3. Rassembler la documentation de crise .....  | 11 |
| 4. Les enjeux d'organisation .....   | 11 |
| 4.1. Rendre la crise visible et rappeler le sens de l'action de l'Etat.....                                | 11 |
| 4.2. La cellule de crise nationale .....   | 12 |
| 4.3. La mobilisation interministérielle dans les territoires .....   | 12 |
| 4.4. La mise en œuvre des plans de continuité d'activité (PCA) et des programmations.....                  | 13 |
| 5. Solder et tirer les conséquences de la crise .....  | 13 |
| 6. Poursuite de la mission .....   | 14 |

La mission n° 22058 vise à analyser les besoins des services pour la gestion de crises sanitaires en matière de ressources humaines (RH), d'outils et matériels, d'appui scientifique, d'adéquation des moyens aux missions et d'organisation des services.

Dans ce cadre, il a été demandé aux missionnés, préalablement chargés du retour d'expérience (Retex) de la crise 2020/2021, d'établir pour septembre une note d'étape identifiant des améliorations pouvant être mises en place dès l'automne dans le cadre organisationnel actuel, dans la perspective d'une possible nouvelle crise fin 2022.

Pour prendre connaissance de l'impact de la crise d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) 2021/2022, les missionnés se sont rendus dans quatre départements parmi les plus touchés, deux dans la zone « historique » du sud-ouest, Landes (40) et Pyrénées-Atlantiques (64), du 29 juin au 1er juillet, et deux dans la région des Pays de la Loire, massivement impactée pour la première fois, Maine-et-Loire (49) et Vendée (85), les 7 et 8 juillet. Ils ont rencontré l'encadrement et une part importante des agents des directions départementales en charge de la protection des populations (DD(ETS)PP) concernées ainsi que des personnes ayant accompagné la gestion de crise (assistants de service social 40 et 49, médecin de prévention 40, inspecteurs de santé et sécurité au travail (ISST) des secteurs ouest et sud-ouest, chef du service interministériel de défense et de protection civiles (SIDPC) 85, sous-préfet de Cholet).

Ils ont de plus échangé avec les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) de Nouvelle-Aquitaine et des Pays-de-la-Loire, et avec une part importante des agents chargés de la cellule de crise nationale.

Ils ont également eu un contact avec la présidente du réseau d'appui aux personnes et aux structures (RAPS) et avec certains de ses membres (IGAPS).

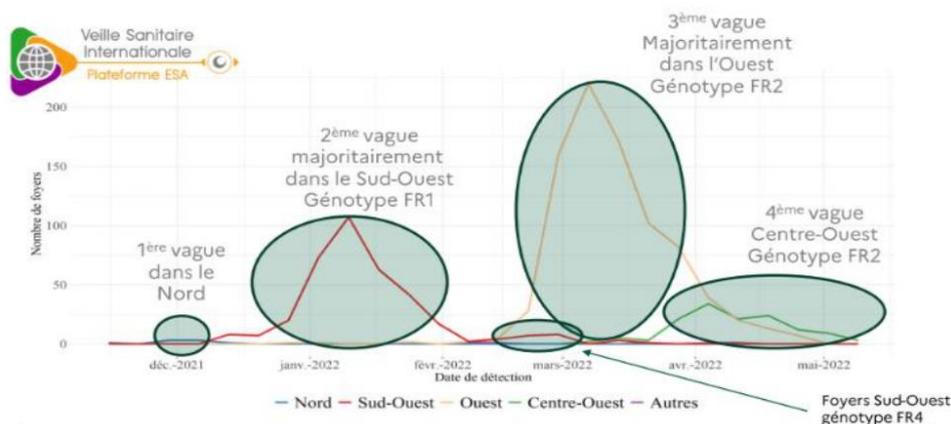
La présente note d'étape a pour objet, sur la base des éléments recueillis par la mission lors de ses entretiens, de proposer des actions qui pourraient être mises en œuvre dès cette année, sans modification du droit et de l'organisation des services. Le périmètre de la mission ne porte ni sur les stratégies de lutte, ni sur les relations avec les professionnels.

## **1. PARTICULARITES DE LA CRISE 2021/2022**

La crise a été marquée par une intensité au niveau national très supérieure à celles des précédentes crises : 1378 foyers contre 492 en 2020-2021, 485 en 2016-2017 et 77 en 2016-2017. L'ensemble des maillons de production et des espèces a été touché. Le département de Vendée a subi une flambée d'une ampleur inédite pour un département avec 534 foyers. Le niveau le plus élevé jusqu'alors était de 342 foyers dans les Landes l'an dernier.

Alors que les précédents épisodes se sont principalement concentrés sur le Sud-Ouest, la crise de cette année a été formée de quatre vagues successives dans le Nord, la région « historique » du Sud-Ouest, la région Ouest et enfin le Centre-Ouest. La durée de la vague de contamination sur chaque zone demeure d'environ deux mois, mais au niveau national, la période de mobilisation intense pour la gestion de crise s'en trouve naturellement allongée.

Face à une telle quantité de foyers à assainir, les capacités usuelles d'abattage des animaux et d'élimination des cadavres se sont révélées insuffisantes, ce qui a conduit les services à utiliser des méthodes alternatives.



Pour la direction générale de l'alimentation (DGAL) et les départements du Sud-Ouest, il s'agit de la quatrième crise depuis fin 2015. La mission a constaté, lors de ses échanges, une usure des équipes, en particulier celles de la DGAL et de la DDETSPP des Landes. Les agents ressentent une forme de banalisation de la crise qui rend invisible leur engagement. Cette situation pèse aussi sur les professionnels, ce qui se traduit dans le Sud-Ouest, par une dégradation des relations entre les éleveurs et les agents. Une note d'alerte a été établie par la mission en juillet.

La gestion de crise dans les départements visités du grand Ouest s'est pleinement appuyée sur le dispositif d'organisation de la réponse de la sécurité civile (ORSEC), avec la mise en place d'un centre opérationnel départemental (COD), comme précisé dans le point 4.3.

## 2. LES ENJEUX DE RESSOURCES HUMAINES

### 2.1. Utiliser les ressources de la réglementation existante en matière de temps de travail

La lettre de commande précise que « les propositions devront porter à la fois sur la prévention de l'épuisement des équipes et des risques professionnels dont les risques psychosociaux, l'établissement de modalités de gestion du temps respectueuses de la réglementation et sur la reconnaissance de l'investissement des agents ». La mission a identifié des actions en ce sens qui peuvent être déployées dès maintenant sans modification de la réglementation existante.

#### 2.1.1. Astreintes de la DGAL

Les astreintes sont définies par l'article 5 du décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à

l'aménagement et à la réduction du temps de travail' dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature. Certains membres de la cellule de crise nationale doivent être joignables en dehors des heures de travail, en particulier pour assurer une permanence des pôles opérationnels et stratégiques, ce qui relève du cadre des astreintes.

Le cadre de mobilisation et de rémunération des astreintes est défini au ministère de l'agriculture par l'arrêté du 18 octobre 2001<sup>2</sup> et précisé par la circulaire SG/SRH/SDCAR/2021-99<sup>3</sup>.

Cette circulaire prévoit une indemnisation des astreintes de 25 € par jour, sauf pour les agents bénéficiant d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI) au titre de l'encadrement supérieur. Les possibilités d'indemnisation sont limitées pour chaque direction d'administration centrale à 2 indemnités par semaine. Néanmoins, elle constate que « *lors des situations de crise ou d'alerte sanitaire (fièvre aphteuse, peste porcine classique, crises dioxine, grippe aviaire, ...), il est nécessaire de mobiliser des personnels aussi bien au niveau départemental qu'au niveau central (constitution d'une cellule ad hoc à la DGAL)* » et en tire les conséquences en matière de procédure : « *Après validation des éléments par la DGAL, la gestion de cette procédure exceptionnelle sera coordonnée par le bureau du pilotage de la rémunération (BPREM) de la SDCAR sous réserve des crédits disponibles* ».

Or ce dispositif n'a pas été activé par la DGAL lors des précédentes crises. Les DD(ETS)PP ont mis en place les astreintes nécessaires selon les règles dont elles relèvent (Circulaire DSAF/SDPSD/n° 107 du 21 juin 2013 relative aux astreintes en DDI)

**La mission recommande que la DGAL officialise les astreintes au sein de la cellule de crise et mette en œuvre avec le SRH la procédure prévue pour que les personnes concernées bénéficient de l'indemnisation.**

Cela constituera un signe fort de reconnaissance de l'implication des agents pour un coût très mesuré de 750 € par mois de crise et par poste de la cellule de crise pour lequel une astreinte serait mise en place. Cela permettra également au management d'établir des tours d'astreinte qui préservent des temps de déconnexion pour tous les agents, afin de prévenir l'épuisement des équipes.

### 2.1.2. Temps de travail

L'article 3 du décret du 25 août 2000 définit les garanties minimales d'organisation du travail : durée maximale du travail effectif, durée minimale de repos, quotidienne et hebdomadaire, et amplitude maximale de la journée. Il prévoit les cas et conditions de dérogations, notamment « *lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, par décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent.* ».

La gestion de crise entre dans ce cadre. **Il convient, pour chaque direction concernée, de définir dès sa mise en œuvre la période pendant laquelle une dérogation est nécessaire, pour en informer les représentants du personnel.** Les responsabilités civile et pénale de l'Etat employeur et du chef de service pourraient à défaut être engagée en cas d'accident de personnels.

<sup>1</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000208382/>

<sup>2</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000021177203/>

<sup>3</sup> <https://info.agriculture.gouv.fr/gedei/site/bo-agri/instruction-2021-99>

**Cette période devrait correspondre à la durée permettant de recruter les renforts nécessaires pour gérer la crise en respectant les garanties minimales. Compte tenu des procédures de recrutement de contractuels, elle ne devrait pas dépasser les deux mois.**

Un échange avec les représentants du personnel pourrait être utilement engagé lors d'un prochain comité technique sans attendre le début de la crise. Cela pourrait être un élément pour contrer le sentiment de banalisation de la crise de nombre d'agents.

La mission souligne la nécessité pour l'encadrement de s'assurer de l'enregistrement du temps de travail par les agents, y compris pendant les périodes de télétravail et les interventions en astreintes. En effet, une telle intervention constitue du temps de travail effectif qui, d'une part, ouvre droit à compensation et, d'autre part, doit respecter les garanties minimales (amplitude, durée, temps de repos). Ceci concerne aussi les cadres sur un cycle de travail « au forfait ».

**Le respect des garanties légales doit être considéré comme un élément essentiel du maintien dans la durée de la capacité opérationnelle des équipes, au moins autant que comme une obligation légale.**

## **2.2. Optimiser les renforts**

Un enjeu de ce type de crise longue est de parvenir à la gérer dans la durée sans épuiser les agents. Une bonne utilisation des renforts s'avère donc indispensable.

### **2.2.1. Renforts internes de longue durée**

Les premiers renforts mobilisés sont les collègues du réseau (directions d'administration centrale, DRAAF, DD(ETS)PP, élèves de l'école nationale des services vétérinaires (ENSV)). Les directions rencontrées ont toutes indiqué qu'un renfort d'une semaine ou moins était peu efficace compte tenu de l'investissement nécessaire de la structure d'accueil dans la formation des arrivants. La présence de renforts pendant le week-end est importante pour permettre aux agents de récupérer. Des appuis de plusieurs semaines, lorsqu'ils ont pu être mis en œuvre, ont été particulièrement appréciés. Une durée de présence d'au moins 15 jours, y compris le week-end, est unanimement souhaitée.

La répétition des crises et la perspective qu'elles touchent les structures d'origine des renforts potentiels semblent être la cause d'une diminution du nombre de volontaires qui a été signalée à la mission sans qu'elle ait pu l'objectiver.

**Le risque d'extension de l'épizootie rend nécessaire l'acquisition de compétences spécifiques à la crise dans tous les départements. La mise à disposition de renforts d'une durée suffisante contribue à cet objectif et devrait être encouragée à ce titre.**

### **2.2.2. Renforts anticipés sur moyens d'ajustement**

Le renfort par des contractuels est essentiel pour les services. Il apparaît toutefois que leur recrutement une fois la gestion de foyers commencée n'est pas optimal car il est très difficile aux équipes fortement mobilisées par cette gestion d'assurer en plus la formation des nouveaux arrivants. De plus, les délais procéduraux des recrutements, de l'ordre de deux mois, ne sont pas en phase avec le besoin de réactivité induit par la crise.

**S'il est inenvisageable de doter l'ensemble des structures de moyens d'ajustement avant**

**les premiers foyers, il est souhaitable de le faire à la DGAL et dans les départements très impactés par la crise de cette année.** Cela peut s'apprécier, pour le niveau départemental, par le nombre de foyers rapporté aux équipes mobilisables pour la gestion d'une crise d'ampleur (par exemple les agents relevant du programme 206 à l'exception de ceux qui sont affectés en abattoirs de boucherie). Ces directions doivent gérer les suites de la crise et réaliser les activités reportées. Cet appui permettrait aux directions concernées de le faire sans obérer leur capacité à affronter une nouvelle crise.

### **2.2.3. Modalités de recrutement de moyens d'ajustement**

Les services rencontrent des difficultés pour recruter des contractuels disposant des compétences requises pour aider les équipes dans la gestion de crise. Ces difficultés sont liées à la brièveté des contrats proposés et au faible montant de rémunération, en comparaison des offres du secteur privé voire d'autres ministères, sur des métiers en tension.

**La doctrine de recrutement du ministère devrait prévoir d'augmenter les marges de négociation sur les rémunérations, pour les contrats qui répondent aux besoins spécifiques et urgents de la gestion de crise.**

### **2.2.4. Accueillir efficacement les renforts**

Les renforts doivent être opérationnels le plus rapidement possible, en limitant l'impact de leur accueil sur les équipes mobilisées par la crise.

Les besoins portent tout d'abord sur l'organisation de l'hébergement et de la restauration ainsi que sur la gestion des frais de déplacements des agents. Leur prise en charge par la DRAAF, mise en place en Nouvelle-Aquitaine et en Occitanie, apparaît être une bonne pratique à généraliser. **Au sein de la DGAL, qui peut utiliser un marché avec Apart'hôtels, une procédure suivie de bout en bout par la délégation au soutien des services permettrait de ne pas peser sur les agents de la cellule de crise.**

Les agents doivent disposer, notamment en administration centrale au vu des missions qui leur sont confiées, d'équipements informatiques et de communication ainsi que de droits d'accès aux systèmes d'information. La préparation de matériel prêt à l'emploi doit être privilégiée, notamment en préconfigurant des postes informatiques avec des identités génériques (« renfort crise 1 », « renfort crise 2 », ...) en nombre suffisant. La procédure d'enrôlement individuel pourrait alors être remplacée par un tableau de suivi de l'attribution des matériels aux renforts.

L'accès à une documentation complète, à jour et bien organisée est nécessaire à une prise de poste rapide sans investissement fort des équipes gérant la crise (cf point 3.4).

## **2.3. Organiser un appui psychologique aux agents**

L'ensemble des agents rencontrés décrit une charge de travail et une pression, facteurs de fatigue pouvant aller jusqu'à l'épuisement. L'encadrement est particulièrement sollicité et ne s'autorise pas de période de déconnexion. En département, s'y ajoute la charge psychologique des dépeuplements et du contact direct avec la détresse et/ou l'agressivité des éleveurs.

Plusieurs directions ont eu recours à un dispositif de soutien de leurs agents s'appuyant sur leur assistante de service social.

En Maine-et-Loire, cela s'est traduit par une prestation de l'institut d'accompagnement psychologique et de ressources (IAPR) incluant un appui à distance aux agents (numéro vert), le déplacement de deux psychologues sur deux demi-journées et l'organisation prévue en septembre de « groupes de parole » qui pourraient être ouverts à des agents des départements voisins.

Dans les Landes, l'appui a reposé sur plusieurs visites de l'assistante de service social et du médecin de prévention au sein du service pour identifier les agents à risque, sur une prestation de psychologue de l'association d'aides aux victimes et de médiation (ADAVEM) et sur la présence régulière (3 passages par semaine) d'une professionnelle locale de la gestion du stress et du bien-être au travail identifiée par le secrétariat général commun départemental (SGCD).

La mission considère qu'il s'agit de bonnes pratiques.

**Il serait utile que le service des ressources humaines rappelle à tous les DD(ETS)PP l'existence de la prestation de soutien psychologique décrite par la note de service SG/SRH/SDDPRS/2021-85 du 3 février 2021, et les invite à mobiliser pleinement sa prestation n°3, qui semble la plus adaptée, en tant que de besoin. Cela pourrait être complété par des témoignages des deux DD(ETS)PP concernées, associant le service social et la médecine de prévention, à l'occasion de la prochaine réunion nationale des DD(ETS)PP.**

#### **2.4. Reconnaître l'implication des agents dans la gestion de crise**

Le seul dispositif indemnitaire dont dispose le ministère pour reconnaître l'engagement individuel des agents est le complément indemnitaire annuel (CIA) du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), dans le cadre d'une enveloppe déterminée sur la base d'un apport par agent qui dépend seulement de son grade. Cela ne répond pas au besoin de récompenser la mobilisation de toute une structure face à des événements exceptionnels. La note de service SG/SRH/SDCAR/2022-472 du 23 juin 2022 prévoit dans ce cas la possibilité de compléter la dotation initiale par un CIA spécial. **La mission recommande de mobiliser cette possibilité pour les structures les plus concernées par l'épisode 2021-2022 avant le démarrage de la prochaine crise.**

Les agents rencontrés ont exprimé le sentiment que la situation qu'ils ont vécue, et le niveau de leur investissement pendant la crise, ne sont ni bien connus, ni compris, ni reconnus. Dans certains départements, une attente vis-à-vis des IGAPS a été formulée : une attention visible de l'IGAPS pendant la crise et un bilan en fin de crise de son impact sur les agents. Cette attente est cohérente avec le rôle des IGAPS qui doivent connaître l'état des services déconcentrés pour en informer le ministère ainsi que la situation et l'engagement professionnels des agents pour permettre leur prise en compte dans les décisions RH (décisions individuelles, cotations des postes et ajustement des moyens). Le soutien visible de l'IGAPS à la structure et aux agents à l'occasion de la crise est également un élément important de la reconnaissance attendue par les agents. **Le RAPS pourrait mener une réflexion sur le positionnement de l'IGAPS en période de crise qui pourrait s'appuyer sur**

**un contact étroit avec la direction de la structure pendant la crise et une visite de bilan en sortie de crise.**

La connaissance fine par le RAPS des enjeux de la gestion de crise pour les structures les plus impactées pourra alimenter la prochaine révision des grilles RIFSEEP.

### **3. LES ENJEUX DE PREPARATION ET D'OUTILLAGE**

#### **3.1. Identifier les sites d'enfouissement et de plateformes de dépeuplement, prévoir leur équipement**

L'intensité de la crise 2021-2022 illustre tout particulièrement les difficultés d'élimination des cadavres et des sous-produits une fois les capacités d'équarrissage dépassées. Il est donc indispensable d'anticiper cette situation en identifiant dans chaque département tous les moyens d'élimination<sup>4</sup> : collecte et équarrissage, enfouissement, compostage, ..., ainsi que les services de l'Etat pouvant être appelés à prêter leur concours à cet effet. Le guide technique « élimination des cadavres infectés/suspects » du plan national d'intervention sanitaire d'urgence (PNISU) santé animale pourra utilement servir de base à ce travail.

De même, le dépassement des capacités d'abattage a conduit à installer des plateformes de dépeuplement dans les Landes. L'identification en amont de sites potentiels doit également prévoir les équipements nécessaires à leur fonctionnement dans des bonnes conditions d'hygiène et de sécurité des agents (vestiaire, toilettes, aménagement d'une aire abritée dédiée aux prélèvements, ...) pour garantir leur disponibilité si un site devait être utilisé.

**La prise en compte de l'expérience des deux dernières crises devrait conduire rapidement à une mise à jour des dispositifs départementaux ORSEC spécifiques à l'influenza aviaire.**

#### **3.2. Mutualiser les outils développés par les services**

Au fil des crises, les services concernés ont élaboré des outils informatiques simples pour gérer les laissez-passer sanitaires pour les animaux et pour les produits. Ces outils, basés sur la plateforme démarches simplifiées de la direction interministérielle du numérique (DINUM), permettent un allègement très important de la charge administrative des services au pic de la crise et ainsi une diminution du besoin de renforts. Pour optimiser l'effet de ces outils, il conviendrait qu'ils soient utilisés par la totalité des directions départementales.

**La DGAL devrait élargir à l'ensemble des services déconcentrés l'usage des deux outils de gestion des laissez-passer sanitaires développés par des DD(ETS)PP et être attentive à diffuser toute bonne pratique qui contribue à des gains d'efficacité collective.**

<sup>4</sup> cf bilan IAHP 2022, ANSES, juin 2022 : <https://www.anses.fr/fr/system/files/LABO2022AST0098Ra.pdf>

### 3.3. Rassembler la documentation de crise

La documentation disponible sur l'intranet du ministère paraît complète mais elle est répartie entre deux « missions techniques » : alertes et urgences sanitaires d'une part et santé et bien-être animal de l'autre, suivant deux logiques différentes. Les visas de certains modèles d'arrêté ne sont pas à jour et des réglementations et instructions abrogées figurent toujours sur le site. Cette organisation de l'information impose aux agents qui gèrent la crise des recherches multiples pour parvenir à une vision globale des dispositifs dont ils ont besoin. Cette situation ne facilite pas l'intégration rapide des renforts.

**La mission suggère de réunir dans un sommaire unique sur une page du site intranet les liens vers la totalité de la documentation nécessaire pour la préparation et la gestion de crise (PNISU, réglementation, doctrine, modèles, annuaire, outils, situation, ...) et de le maintenir à jour.**

## 4. LES ENJEUX D'ORGANISATION

### 4.1. Rendre la crise visible et rappeler le sens de l'action de l'Etat

La répétition des crises nationales touchant systématiquement le sud-ouest amène, selon les agents de ces départements et de la DGAL, à une sorte de « banalisation » de la crise, à une absence de compréhension et de reconnaissance de la situation par les collègues extérieurs à la crise, y compris au sein de la même direction. Ce sentiment d'isolement n'est pas (encore ?) présent dans le grand ouest.

**Au sein de chaque structure, une information régulière de l'ensemble des agents sur l'organisation mise en place, les actions réalisées et le déroulé de la crise, serait de nature à rompre cet isolement et pourrait faciliter le recours aux renforts internes.**

Les agents décrivent également une perte de sens qu'ils attribuent à une ou plusieurs des raisons suivantes :

- leurs missions sont repoussées voire annulées, ce qui les conduit à douter de leur importance réelle ;
- le bien-être animal n'apparaît plus comme une priorité ;
- ils ne comprennent pas la cohérence globale et le fondement scientifique d'un dispositif aux dérogations multiples ;
- ils sont déçus par le comportement des professionnels, en particulier dans les filières longues ;
- euthanasier des millions d'animaux ne correspond pas aux valeurs pour lesquelles ils ont rejoint les services vétérinaires.

De plus, la mission a constaté dans ses échanges une méconnaissance des objectifs communs de la lutte contre les maladies à plan d'intervention sanitaire d'urgence (PISU) : il s'agit de limiter l'impact sanitaire et économique sur les filières d'élevage, et par là-même de contribuer au maintien de la souveraineté alimentaire nationale. Dans le cas de l'influenza aviaire, il s'agit en plus de prévenir la transmission à l'homme d'un virus qui pourrait devenir zoonotique.

**Des sessions de formation destinées à renforcer la compréhension des enjeux des PISU par l'ensemble des agents pourraient utilement être organisées et déployées au niveau régional avec l'appui des coordonnateurs PISU.** Les SIDPC pourraient utilement y être associés pour développer une culture commune.

## **4.2. La cellule de crise nationale**

La cellule de crise nationale est mobilisée sans interruption plus de six mois par an. Cette situation se répète depuis plusieurs années. Faire porter sur une seule équipe la charge de la gestion de telles crises engendre une usure des agents inévitable et nuisible à l'efficacité du pilotage de la crise. Au-delà de la question des renforts, et autant que possible cette année, il serait utile d'identifier, à l'intérieur de la DGAL, des agents en mesure de relever les équipes en cours de crise, avec par exemple une brève période de tutorat. La possibilité de mobiliser ces agents en relève devrait être reconnue et officialisée.

Les enjeux décrits aux paragraphes 3.3 et 4.1 peuvent justifier de renforcer le pôle communication sur les aspects communication interne.

## **4.3. La mobilisation interministérielle dans les territoires**

Le dispositif ORSEC, contrairement aux années précédentes, a été mobilisé, au moins dans les départements de Vendée et du Maine-et-Loire.

Ces expériences montrent la très grande efficacité de ce dispositif à travers la mise en place d'un cadre méthodologique de gestion de crise éprouvé et la mobilisation de l'ensemble des compétences utiles à la gestion de crise au sein de l'Etat (SIDPC, direction départementale des territoires (DDT), délégation départementale de l'agence régionale de santé (ARS), unité départementale de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), office français de la biodiversité (OFB), ...). Le recours à des logisticiens, à des hydrogéologues agréés et à des entreprises de travaux publics ou de transport et l'instruction en urgence de dossiers de centres d'enfouissement en sont des exemples. Il aurait ainsi sans doute été impossible de mettre en place les opérations d'enfouissement à grande échelle en Vendée en son absence.

Mais le sous-préfet de Cholet et le chef du SIDPC de Vendée ont aussi indiqué à la mission que les spécificités métiers d'une telle crise sanitaire et une durée longue par rapport aux crises habituelles est perturbante pour les acteurs classiques de la gestion de crise (préfecture, forces de l'ordre, pompiers, ...). Le déclenchement du dispositif ORSEC, qui est du ressort du préfet, n'apparaît de ce fait pas toujours évident bien qu'il soit prévu par les textes et efficace.

**La mission recommande de s'appuyer sur l'expérience réussie de Vendée et du Maine-et-Loire pour mener une sensibilisation des DD(ETS)PP à l'intérêt du déclenchement du dispositif ORSEC. Des témoignages croisés DD(ETS)PP – autorité préfectorale pourraient être présentés à l'occasion de la prochaine réunion nationale des DD(ETS)PP. Une action vis-à-vis des préfets pourrait être proposée à la direction de la modernisation et de l'administration territoriale du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer.**

#### 4.4. La mise en œuvre des plans de continuité d'activité (PCA) et des programmations

« Suite à un événement, une structure peut rencontrer des difficultés à maintenir son activité et remplir ses missions en fonction de l'ampleur des conséquences directes ou indirectes. Sa continuité d'activité peut être mise en question. Dans un tel contexte, selon la nature et la durée de l'événement, le responsable de la structure active tout ou partie de son PCA »<sup>5</sup>.

Les crises IAHP perturbent le fonctionnement de la DGAL et des services dans les territoires les plus touchés. La charge de travail induite par la gestion de crise se traduit par la nécessité de décaler des activités habituelles, voire d'y renoncer définitivement. Certaines des structures concernées n'ont pas déclenché leur PCA.

**L'activation officielle de ce plan par les directions des structures concernées est une mesure d'organisation qui permet de prioriser la gestion de crise.**

C'est une occasion d'expliquer en interne la différence entre les missions prioritaires, qui ne peuvent pas être interrompues, et celles qui, tout en étant importantes, peuvent être suspendues ou exercées en mode dégradé pendant une durée déterminée, et ainsi d'apporter des réponses aux questions de sens citées au paragraphe 4.1.

De plus, l'activation de ce plan doit être connue en externe par les autres structures auxquelles la direction rend compte de son action. Elles pourront ainsi en tenir compte, dans la programmation et le suivi des activités. Cela permettrait de plus d'identifier des situations où des activités qui impliquent le respect de délais d'instruction légaux (par exemple installations classées ou agrément) ou qui ont un impact en santé publique (foyer de tuberculose, ...) ne pourraient pas être menées pendant la crise sans renfort.

### 5. SOLDER ET TIRER LES CONSEQUENCES DE LA CRISE

Après le dernier foyer, les services ont à gérer les conséquences de la crise. La structure peut reprendre son organisation habituelle, mais la surcharge de travail par rapport au fonctionnement normal demeure importante.

Pendant cette période de post-crise, il faut notamment assurer le suivi des nettoyages/désinfections et des repeuplements ainsi que l'indemnisation des éleveurs. Il faut dans le même temps rattraper autant que possible les activités qui ont été différées pour gérer la crise.

Les différentes structures, à tous niveaux, ont naturellement conduit ou programmé des Retex alors qu'ils n'ont pas pu prendre en compte les enseignements des crises précédentes.

**Il est important que les services, aux niveaux local et national, tirent les conséquences des Retex déjà réalisés :**

- par une mise à jour du PNISU et des plans spécifiques ORSEC départementaux, en intégrant les questions posées par le nombre élevé de foyers (par exemple le guide

<sup>5</sup> Plan de continuité d'activité de l'administration centrale du MAA – janvier 2021 - p 13 : [https://intranet.national.agriculture.rie.gouv.fr/IMG/pdf/202101\\_PCA-AC\\_version\\_maquettee\\_finale\\_MAA\\_cle0ab817.pdf](https://intranet.national.agriculture.rie.gouv.fr/IMG/pdf/202101_PCA-AC_version_maquettee_finale_MAA_cle0ab817.pdf)

technique dépeuplement du PNISU ne fixe aux DD(ETS)PP que l'objectif de « *pouvoir assurer au minimum la gestion d'un premier foyer tant en ce qui concerne les équipes d'intervention que le matériel* » ;

- en révisant de ce fait les modalités de recours à des sous-traitants (transporteurs, entreprises de désinfection, abatteurs et prestataires de dépeuplement, équarrisseurs, entreprises de travaux publics et de gestion de déchets, sites de désinfection de camions, ...);
- par l'organisation d'exercices, y compris nationaux, en impliquant des agents des départements les plus impactés dans l'élaboration de scénarios, qui intégreraient un nombre élevé de foyer, le débordement des capacités d'abattage et d'équarrissage.

**Des moyens d'ajustement sont nécessaires en post-crise pour permettre aux services de solder et de tirer les conséquences de la crise le plus rapidement possible. L'enjeu est qu'ils retrouvent dans les meilleurs délais leur capacité à gérer un nouvel épisode.**

## **6. POURSUITE DE LA MISSION**

Les sujets suivants seront approfondis en vue du rapport final :

- en matière de RH : heures supplémentaires (compensation/indemnisation), prise en compte de l'expérience de gestion de crise dans le parcours de carrière, besoins en compétence (recrutement/formation), attractivité des métiers, des postes et des structures confrontés à la gestion de crise, processus de recrutement de contractuels, modalité de mobilisation des renforts internes ou externes au réseau, prévention des risques professionnels ;
- en matière d'outils et de matériels : PNISU et plans spécifiques IAHP, besoins en prestations et en matériels ;
- en matière d'organisation des services : organisation du ministère et de la DGAL pour la gestion de crise sanitaire en santé animale, répartition des rôles entre les différents échelons (comparaison avec d'autres ministères), optimisation des processus et de la disponibilité des moyens dont l'organisation interservices, adéquation mission moyens.

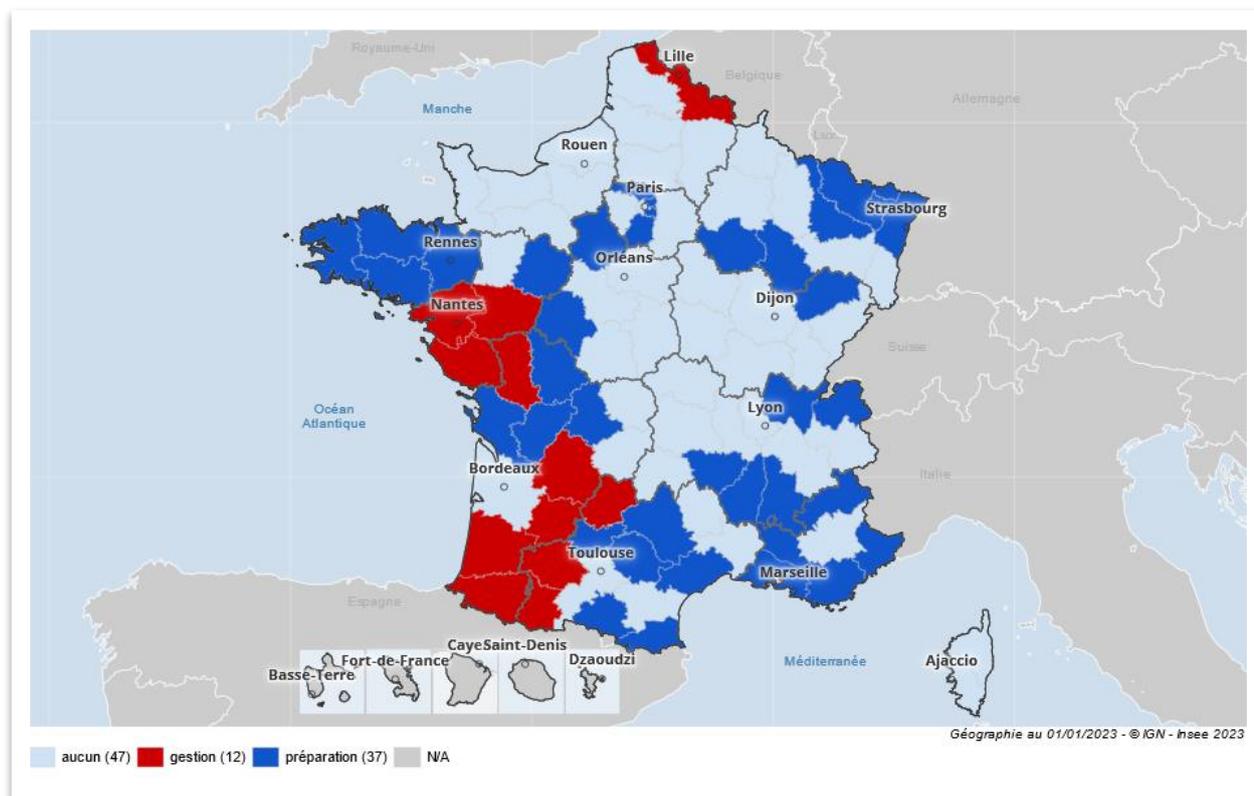
La mission s'efforcera de plus d'envisager les conséquences qu'auraient deux évolutions jugées possibles par l'ANSES<sup>6</sup> : le risque que l'IAHP devienne endémique et celui d'une évolution zoonotique.

<sup>6</sup> <https://www.anses.fr/fr/system/files/LABO2022AST0098Ra.pdf> pp 30 et 34

## Annexe 4 : Analyse des réponses aux questionnaires

Deux questionnaires ont été transmis aux DD(ETS)PP de France métropolitaine, les problématiques outremer étant a priori très différentes. Le premier a été transmis aux 12 directions qui ont géré plus de 5 foyers lors de la crise 2021/2022. Ses questions portaient essentiellement sur la gestion de crise. Le second a été adressé aux 84 autres directions, il portait sur l'état de préparation à la gestion d'une crise en santé animale et sur l'envoi de renforts pendant la crise 2021/2022.

49 directions ont répondu, représentant la totalité des 12 départements les plus impactés et 44 % des autres, comme représenté par la carte ci-dessous.



Carte 1 : Réponses aux questionnaires

### A. Questionnaires adressés aux 12 DD(ETS)PP ayant géré plus de 5 foyers en 2021/2022

Le questionnaire visait à comprendre la manière dont la crise a été effectivement gérée en 2021/2022. Il a été transmis aux directeurs des 12 directions ayant géré au minimum 6 foyers en élevage, indépendamment des cas, des suspicions et des dépeuplements périofocaux. L'outil LimeSurvey a été utilisé pour générer, diffuser le questionnaire et en analyser les réponses.

La totalité des directeurs interrogés ont répondu, ce dont les missionnés tiennent à les remercier. Compte tenu de la charge de travail des directions et de l'importance du questionnaire, **ce taux de 100% de réponse montre l'importance des sujets traités pour les directions qui ont subi la crise.**

Même si elles ont toutes été confrontées à la gestion de crise, ces directions ont vécu des situations très différentes selon l'ampleur de la crise dans le département et les moyens dont elles disposaient<sup>75</sup> :

| Département          | Nombre de foyers | Foyers / DO 2022 | Foyers / (DO 2022 – effectifs abattoirs de boucherie) | Nombre de vétérinaires dans la DD(ETS)PP | Nombre de vétérinaires sanitaires ruraux ou mixtes | Dont spécialisés en aviculture |
|----------------------|------------------|------------------|---|--|--|--------------------------------|
| Vendée               | 534              | 5,95             | 8,40  | 10                                       | 152  | 30                             |
| Landes               | 229              | 6,04             | 6,38  | 8  | 146  |                                |
| Maine et Loire       | 179              | 2,89             | 5,29  | 11                                       | 630  | 17                             |
| Loire atlantique     | 94               | 1,79             | 2,21  | 7  | 472  | 30                             |
| Pyrénées atlantiques | 71               | 1,02             | 1,76  | 12                                       | 174  | 3                              |
| Dordogne             | 59               | 0,93             | 1,62  | 13                                       |  |                                |
| Deux Sèvres          | 53               | 0,56             | 1,20  | 13                                       | 344  | 10                             |
| Gers                 | 46               | 1,37             | 1,51  | 7  | 31   | 2                              |
| Lot                  | 42               | 1,71             | 2,50  | 4  | 43   | 0                              |
| Lot et Garonne       | 22               | 0,98             | 1,25  | 2  | 25   | 0                              |
| Hautes Pyrénées      | 16               | 0,62             | 0,83  | 3  | 26   | 0                              |
| Nord                 | 8                | 0,11             | 0,17  | 14                                       | 525  | 63                             |

On trouvera ci-après une synthèse des réponses par la mission.

### Les actions directement liées à la gestion de crise :

On constate que le nombre de suspicions est du même ordre de grandeur que celui des foyers (total de 1558 contre 1373). Le nombre de laissez-passez sanitaire (LPS) est considérable : en moyenne 1412 LPS animaux et 274 LPS œufs à couvrir (OAC) ou denrées par département avec des maximums respectifs de 3379 et 714 LPS. Ainsi, la charge de travail en crise est très loin d'être limitée à la gestion des abattages en foyers.

### Organisation du travail :

- **Personnels concernés et garanties minimales**

Toutes les directions sauf une ont dû fonctionner en mode « gestion de crise ». La moitié d'entre elles ont associé à cette gestion des agents qui relèvent d'autres programmes ministériels, en nombre toutefois assez limité : au total, 8 agents du P 217, 7 du P 134, et 6 d'autres programmes, soit environ 2 par département. Ces 11 directions ont dû déroger aux garanties minimales légales en terme de temps de travail, seules 4 l'ont formalisé et 2 d'une manière conforme au décret du 25 août 2000 qui prévoit l'information préalable des représentants du personnel au Comité spécial d'administration.

<sup>75</sup> La dotation d'objectifs 2022 sur le programme 206 (DO 206) est issue d'une extraction de GAO. Le nombre de foyers est extrait du bilan de l'ANSES. Les autres données proviennent des déclarations des DD(ETS)PP. En colonne 3 et 4, deux indicateurs proposent un éclairage sur l'intensité de la crise vécue par les DD(ETS)PP en rapportant le nombre de foyers aux capacités d'action de la structure. Ces capacités sont appréciées dans un premier cas par la DO 206, dans le deuxième cas par la DO 206 défalquée des effectifs d'inspection en abattoirs de boucherie peu mobilisables pour la gestion de crise d'IAHP.

- **Heures supplémentaires**

En l'absence de dispositif spécifique à la gestion de crise prévu à l'avance, 6 directions ont enregistré tout ou partie des heures supplémentaires réalisées. 3 d'entre elles ont estimé le nombre d'heures supplémentaires non enregistrées. Une septième direction a pu fournir une estimation de la totalité des heures supplémentaires réalisées alors qu'elle n'avait pas de dispositif d'enregistrement. L'absence de suivi des horaires de travail des cadres au forfait et de la direction a été très fréquente. L'appui du SGCD pour la gestion du temps de travail a été variable : 4 directions indiquent ne pas en avoir bénéficié, d'autres soulignent en commentaires une mobilisation forte du SGCD. Les 6 directions ayant pu établir le nombre d'heures supplémentaires enregistrées ont indiqué en moyenne 1230 heures effectuées, les 4 directions ayant estimé le volume des heures non enregistrées ont indiqué en moyenne 2010 heures réalisées. L'analyse fine des réponses ne montre pas de corrélation entre le nombre de foyers et la réponse à ces questions. Le total des heures enregistrées et estimées par les 7 directions ayant répondu à l'une ou l'autre des questions est en moyenne 2205 heures. **La mission estime donc qu'en ordre de grandeur, c'est 26 460<sup>76</sup> heures supplémentaires, soit 16,5 ETPt, qui ont été effectuées dans ces 12 départements. Cela correspond à la mobilisation sous forme d'heures supplémentaires de 8 ETP par département en moyenne pendant les deux mois où la DD(ETS)PP est en mode « gestion de crise ».**

- **Astreintes**

Les 11 départements passés en mode « gestion de crise » ont mis en place des astreintes de sécurité spécifiques pendant la crise, 7 ont de plus renforcé leurs astreintes de direction. **1413 jours agents d'astreinte ont été mis en place** en plus de celles qui existent en période normale. La répartition est la suivante : cadres au forfait : 543, autres cadres : 201, techniciens : 665, agents administratifs : 4, ce qui souligne le rôle majeur des cadres dans la gestion de crise.

### **Renforts :**

- **Contractuels**

10 départements ont eu recours à des contractuels, pour la crise (8) et la post-crise (9). Au total, 39 contractuels ont été recrutés pendant la crise (et d'après les commentaires très souvent prolongés) et 38 après la crise, soit un total de 77 contractuels. Cela souligne l'importance des contrats pour traiter les suites et conséquences de la crise (indemnisations, suivi des repeuplement, ...). 9 départements sur 10 font part de nombreuses difficultés de recrutement des contractuels et de maintien dans leur emploi après embauche. Parmi les causes, sont citées les contrats courts et mal payés dans un contexte de plein emploi, la difficulté à trouver des profils adaptés, le manque de temps au sein de la direction pour gérer des recrutements en même temps que la crise, la lourdeur et le nombre d'intervenants des procédures ainsi que la visibilité tardive sur les possibilités de prolongation de contrat. Même si les directions indiquent avoir pu préparer l'arrivée des contractuels, l'accueil prend très

---

<sup>76</sup> 12 x 2205

majoritairement la forme d'un tutorat mené par les équipes en même temps qu'elles gèrent la crise et les commentaires montrent la difficulté d'accueillir des personnels non formés en pleine crise : « *La première vague a été un peu jetée dans le feu de la crise sans trop de préparation (...) la seconde a pu bénéficier de l'accalmie entre les deux crises* ».

- **Renforts interne**

Les 12 directions ont bénéficié de renforts internes à l'État, issus de l'OI DGAL. La moitié d'entre elles ont aussi bénéficié de renforts ponctuels d'autres services de l'État. La durée moyenne de séjour de ces renforts s'élève à 5,36 jours, indiquant une forte majorité de renforts d'une semaine ouvrée et quelques présences plus longues. Les directions, tout en étant conscientes des difficultés pour les structures de départ et sans remettre en cause l'utilité de renforts de cette durée, soulignent qu'une plus forte présence de renforts le week-end aurait été d'une grande aide et sont 11 sur 12 à considérer que la durée souhaitable de présence est de deux semaines consécutives incluant un week-end. Sauf 2 d'entre elles, elles considèrent que la gestion des renforts internes et de leur intégration dans la gestion de crise est lourde, même si ces agents sont beaucoup plus rapidement opérationnels que les contractuels et ce malgré l'appui des DRAAF, apprécié, pour organiser leur hébergement. **Au total, 206 personnes (65 cat A, 141 cat B) ont été accueillies en renfort, correspondant à 1052 jours de présence (403 cat A, 649 cat B), soit 5 ETP t.** Sur ces 206 personnes, 148 venaient d'une DD(ETS)PP pour 616 jours de présence et 49 d'une DRAAF pour 347 jours.

### **Santé sécurité au travail :**

- **Accidents du travail et agressions**

La gestion de crise n'a occasionné que deux accidents de travail sans ITT. Sept directions indiquent que des agents ont été victimes d'agressions, généralement verbales ponctuelles, mais aussi dans un cas verbale répétée et dans un autre cas physique, ainsi que de menaces et d'intimidations. Ces agressions ont provoqué un arrêt de travail avec ITT de trois jours. Sept directions font aussi état de mises en cause des agents, une fois dans le cadre d'une procédure pénale classée sans suite, cinq fois par voie de presse et quatre fois dans des réseaux sociaux.

- **Risques psychosociaux**

Dans 11 directions, les agents ont exprimé un mal-être professionnel lié à la crise. Les commentaires citent les mots « épuisement, démotivation, perte de sens, inquiétude pour des collègues, difficulté par rapport au désarroi des éleveurs ». La direction où ce mal être n'a pas été exprimé en 2021-2022 indique que « par contre, il a été visible lorsque la deuxième crise s'est déclarée ». Huit directions estiment que, pour certains agents, on peut parler de « détresse psychologique ». Sept directions ont mis en place un dispositif spécifique d'accompagnement psychologique, pendant la crise (4) et/ou en sortie de crise (6), dispositif qui s'est révélé totalement (3) ou partiellement (4) satisfaisant.

## **Appui technique et scientifique :**

- **Equipement**

Cinq directions ont connu des difficultés d'approvisionnement en équipement ou en matériels (équipements de protection individuels - EPI, T61, seringues, écouvillons, ...) ; elles ont toutes dû réaliser des achats de prestations ou de matériels en urgence et huit d'entre elles ont rencontré des difficultés, dans la moitié des cas liées aux procédures comptables et d'achat, le reste relevant surtout de la difficulté d'identifier un fournisseur. Pour 4 directions, la gestion des véhicules a posé des difficultés, liées dans deux cas à l'absence de point de nettoyage satisfaisant, dans un cas à un parc insuffisant et dans le dernier à l'incompatibilité de la mutualisation du parc et de la gestion de crise (ce qui a été réglé en cours de crise par la réservation stricte de véhicules à la DDPP). Les locaux techniques se sont révélés inadaptés dans trois cas.

- **Informatique**

Toutes les directions expriment et commentent abondamment des difficultés avec les outils informatiques. Celles-ci portent sur les outils nationaux (absence de base de données nationale d'identification (BDNI) volailles et d'application nationale de gestion des LPS, insuffisances de CartoGILP) mais aussi sur la gestion locale : accès serveurs pour les renforts, difficulté d'organisation des visioconférences, problème de VPN, réactivité du service interministériel et départemental des systèmes d'information et de communication (SIDSIC) qui ne disposait pas d'astreinte et dimensionnement insuffisant de l'assistance informatique face à l'augmentation du nombre d'utilisateurs.

- **Appui scientifique**

Si neuf directions ont bénéficié d'un appui scientifique, trois regrettent l'absence de retour de la part de l'ENVT et dans un cas de l'ANSES.

## **Organisation interministérielle de la gestion de crise :**

Le dispositif ORSEC n'a été mobilisé que dans 3 départements et le COD était alors piloté par le préfet (2 départements) ou le sous-préfet territorialement le plus concerné. Le dispositif n'a pas été déclenché dès le premier foyer mais lors de l'explosion de la maladie localement. Les services y ont trouvé l'avantage de renfort en logisticiens et d'une réactivité accrue des services de l'État partenaires, ainsi qu'une sensibilisation des professionnels et des collectivités. Les forces de l'ordre n'ont pas été mobilisées<sup>77</sup>. Hors dispositif ORSEC, les directions ont reçu des appuis des DRAAF, essentiellement pour l'organisation et la gestion de l'hébergement des renforts, et pour la réalisation d'enquêtes épidémiologiques, et des appuis ponctuels, à chaque fois dans un seul département, ont été apportés par un sous-préfet d'arrondissement, une DDTM et un GDS, ainsi que par une mission d'appui de la sécurité civile.

---

<sup>77</sup> Toutefois, le dispositif ORSEC a été mis en œuvre et les forces de l'ordre ont été mobilisées pour le seul foyer d'un département ne relevant pas de ce questionnaire.

Six directions ont activé leur plan de continuité d'activité et n'en ont informé que leurs personnels et, dans cinq cas, le préfet. Les informations du SGCD sur la gestion de crise n'étaient régulières que dans 3 départements.

#### **Après la crise :**

- **État des services**

L'état de la direction après la crise fait apparaître un mélange de fatigue, de sensation d'abattement, d'insatisfaction, de frustration qui cohabite avec la satisfaction du devoir accompli et une cohésion d'équipe renforcée. Toutefois, les aspects négatifs sont augmentés et les aspects positifs diminués dans les directions qui font part de l'expérience de plusieurs années de gestion de crise.

- **Reconnaissance de l'investissement des agents**

Les modulations de primes (CIA spécial) mises en place ne sont pas considérées comme correspondant à l'investissement des agents, par 8 DDE(ETS)PP sur 12, en raison de personnels non éligibles ou de plafond réglementaire du CIA en limitant l'impact. De plus, les possibilités de reconnaissance par une promotion étaient limitées par le nombre d'agents ne remplissant pas les conditions statutaires. Selon les DD(ETS)PP, la connaissance de l'expérience des agents n'est que très minoritairement connue en dehors du département. Seules deux directions pensent qu'elle est connue du RAPS.

- **Compensation des heures supplémentaires**

La compensation des heures supplémentaires pose des difficultés. Aucune direction n'a pu organiser la récupération de la totalité de celles-ci dans les trois mois comme le prévoient les textes applicables en DDI, et huit d'entre elles seulement avaient pu le faire avant la fin de l'année 2022. Cela s'explique par des contraintes fortes sur l'organisation des équipes et par la charge de travail après la crise. Six directions ont estimé la charge de travail liée à la post crise à 130 jours de travail en moyenne. A cette charge importante se rajoutent les missions reportées pendant la crise et insuffisamment réduites par un allègement de la programmation. La possibilité de paiement de ces heures, en complément du dispositif de compensation, est très fortement souhaitée, même si certains directeurs soulignent l'importance d'un repos effectif des agents. Depuis deux ans, les services santé et protection animales de 5 départements sur 12 rencontrent des difficultés croissantes à pourvoir leurs postes, et dans 7 départements, ils sont soumis à une hausse des mobilités sortantes. Ces deux phénomènes semblent d'autant plus liés à la gestion des crises par les services SPA qu'il ne se rencontre pour le service sécurité alimentaire que dans une seule direction.

- **Retour d'expérience**

Enfin, 11 directions ont pu mener un retour d'expérience, 9 s'en sont servi pour faire évoluer la planification et la préparation de crise et 9 ont identifié des besoins de renforcement pour préparer ou gérer la crise.

## **B. Questionnaires adressés aux 84 DD(ETS)PP ayant géré moins de 5 foyers en 2021/2022**

Le questionnaire visait à comprendre la manière dont les DD(ETS)PP se préparaient à une crise en santé animale ainsi que leurs motivations pour participer aux renforts. Il a été transmis aux directeurs des 84 directions métropolitaines n'ayant eu aucun ou au plus 5 foyers en élevage à gérer en 2021/2022, indépendamment des cas, des suspicions et des dépeuplements péri-focaux. L'outil LimeSurvey a été utilisé pour générer, diffuser le questionnaire et en analyser les réponses.

37 directeurs interrogés ont répondu, ce dont les missionnés tiennent à les remercier, et sont répartis sur l'ensemble du territoire. Les taux de réponse sont variables selon les régions, allant de 100% pour la Bretagne à 0% pour la Normandie (cf. carte 1).

On trouvera ci-après une synthèse des réponses par la mission.

Parmi les 37 DD(ETS)PP, 7 directions ont géré de 1 à 3 foyers d'IAHP en 2021-2022, 2 autres avaient connu 1 foyer en 2020-2021. En 2022-2023, 11 de ces 37 directions ont également été touchées par 1 à 27 foyers. 7 n'avaient pas été concernées par les crises des deux années précédentes. Ainsi 14 des directions répondantes ont géré au moins un foyer d'IAHP ces trois dernières années. Par ailleurs 13 structures déclarent avoir géré des suspicions ou des foyers de maladies à plan d'intervention sanitaire d'urgence (PISU) depuis 2012, en dehors des trois dernières crises d'IAHP, notamment de peste porcine africaine (PPA) de fièvre aphteuse (FA) et d'IAHP en 2015, 2016 ou 2017. Au total, 17 directions n'ont pas été directement confrontées à des maladies à PISU depuis 2012.

### **Planification :**

Les constats sont très divers selon les départements, que ce soit en terme de documentation, d'échanges avec le corps préfectoral, de formation ou de sensibilisation des agents de la direction sur le dispositif spécifique PISU de l'ORSEC départemental.

Les dispositions spécifiques aux épizooties de l'ORSEC départemental ont été mises à jour depuis 2021 par près d'un tiers des directions. Pour un quart, cette mise à jour date de moins de deux ans. Pour plus d'un tiers des DD(ETS)PP, l'actualisation est antérieure à 2019 et peut remonter pour quelques-uns à 8, 10 ans ou plus. 5 départements signalent des révisions en cours dont la finalisation est attendue en 2023 ou 2024. Dans plusieurs départements, le plan ORSEC spécifique prévoit des dispositions en cas de débordement des capacités locales d'abattage ou dépeuplement, de collecte de cadavres ou d'équarrissage. Les agents du P206 et les membres du CODIR ont majoritairement accès à la documentation ORSEC et 16 directions ouvrent cet accès à la totalité de leurs agents, que ce soit via des outils numériques ou des documents papier.

29 directions ont abordé avec le préfet l'éventualité d'un déclenchement d'ORSEC en cas d'épizootie et estiment que le corps préfectoral est sensibilisé aux PISU, 8 ne l'ont pas fait. La sensibilisation est le fait, selon les départements, des DD(ETS)PP, du service interministériel de défense et de protection civile (SIDPC), de l'organisation d'exercices ou de l'expérience passée de certains préfets relatif à l'IAHP. Les contacts avec le SIDPC sont très réguliers, plusieurs fois par an, pour 27 DD(ETS)PP et interviennent une fois par an ou moins pour 8

autres. Néanmoins, les motifs de ces échanges quand ils sont cités ne concernent pas toujours les épizooties.

36 des 37 DD(ETS)PP répondantes ont nommé un référent PISU, dont environ la moitié sont membres de l'encadrement et l'autre moitié des techniciens, en général du service en charge de la santé animale, à hauteur de 0,2 ETP en moyenne avec des variations allant de 0,8 à 0,02 ETP. Dans 22 départements, ils ont reçu au moins une formation spécifique datant de moins de 4 ans : chantiers de dépeuplement (11), outils de cartographie (CartoGIP, QGIS) (7), formations PISU (5), épidémiologie (2), outil PARADES (1). Dans 9 directions, les référents PISU ont suivi 2 formations différentes et pour 4 d'entre elles, 3 formations différentes, depuis 2019. Les organisateurs sont principalement la DRAAF, l'INFOMA et l'ENSV.

22 directions déclarent avoir prévu une organisation spécifique en cas de crise. Elle serait pilotée soit par la direction (8), en lien avec le chef de service chargé de la santé animale (6), ou par ce seul chef de service (5) voire par un cadre de la DDPP (1) et associerait systématiquement les services chargés de la santé animale. L'ensemble des services du P206 seraient contributeurs pour 13 directions. Les services CCRF seraient également mis à contribution dans 13 structures. Cette participation en cas de crise est inscrite dans la fiche de poste des agents dans plus des deux tiers des 22 directions. 6 directions ont prévu un organigramme de crise, 4 ont été transmis à la mission.

En cas de crise, la participation à la gestion de la crise de plusieurs services, en plus des services en charge de la santé animale, est envisagée par la quasi-totalité (34 sur 37) des DD(ETS)PP répondantes. Les plus cités sont les services sécurité sanitaire des aliments SSA (avec ou sans abattoirs selon les cas) (10) et CCRF (7). Pour 10 directions, tous leurs services pourront être associés à la gestion de crise. Des missions d'appui technique, logistique et administratif pourraient leur être confiées, en fonction de leurs capacités et compétences : par exemple, « l'intendance », « le barriérage », le transport des prélèvements, la rédaction de communiqués de presse, « le phoning », la gestion des LPS, la rédaction des arrêtés préfectoraux, la coordination...jusqu'à la supervision des chantiers d'abattage, la surveillance de zones, des enquêtes épidémiologiques.

Une direction souligne les conséquences directes de la crise sur le service SSA qui « *serait fortement impacté par la crise via les contrôles renforcés en abattoirs ou autres établissements agréés de la filière volailles, la gestion des lps.* ».

### **Préparation de la crise en temps de paix :**

- **Compétence des agents :**

Les agents ont été sensibilisés à la gestion de crise dans 33 des 37 directions répondantes principalement par le chef de service chargé de la santé animale ou son adjoint (29) et/ou par le référent PISU de la DD(ETS)PP (23) ou moins souvent par les coordonnateurs PISU des DRAAF (14). Dans une structure, le chargé de mission défense et sécurité de zone (CMDSZ) est intervenu. Les agents des services de santé animale sont systématiquement cités comme les destinataires de cette sensibilisation, qui peut également concerner les autres agents du P206 (24 directions) et des agents d'autres programmes (14 directions). Toutes les catégories de personnel sont ciblées, surtout les A et un peu moins les B.

La fréquence est au minimum annuelle pour plus de la moitié des directions qui pratiquent cette sensibilisation, d'au moins une fois tous les deux ans pour un quart des DD(ETS)PP. Plusieurs structures lient la sensibilisation à la réalisation d'entraînements (5), en particulier dans un site qui organise pour les agents de santé animale des entraînements réguliers et pour d'autres agents une sensibilisation associée à un entraînement à l'habillage déshabillage. Dans plus de 10% des directions répondantes (4 sur 37), cette sensibilisation n'est pas mise en œuvre.

Dans près de deux tiers des directions (24 sur 37), des formations spécifiques sont proposées aux agents des services chargés de santé animale (23), aux agents du P206 (15) et parfois d'autres programmes (7), quelles que soit leur catégorie. Les acteurs de ces formations les plus cités sont d'abord internes à la structure (référents PISU, chefs de service santé animale, cadres...) puis en DRAAF (SRAL et parfois coordinateur PISU). Ces formations sont mises en œuvre moins fréquemment que les sensibilisations, 11 structures les proposent toutefois au moins une fois par an. Les thèmes en sont principalement les PISU, la cartographie, le dépeuplement et la biosécurité. Un département cite l'« *organisation intranet de la DGAL* ».

Dans plus d'un tiers des DD(ETS)PP répondantes (13 sur 37), les agents ne bénéficient pas de formation spécifique à la gestion de crise.

Des échanges de pratiques sont organisés dans près des deux tiers des DD(ETS)PP (24) répondantes et associent dans la moitié des cas d'autres services de l'État (13) et plus rarement des partenaires (5), non précisés. Les agents des services de santé animale en sont les principaux bénéficiaires.

L'ensemble de ces actions, sensibilisation, formation et échanges de pratiques, ont permis de constituer un vivier d'agents compétents, selon presque deux tiers des directions répondantes. Toutefois, le turn-over des agents est un frein fréquemment cité à l'acquisition et au maintien de ces compétences. Par ailleurs, près des deux tiers des DD(ETS)PP (24) répondantes ont participé aux renforts lors des crises précédentes. Cela a généralement accru les compétences individuelles des agents concernés mais l'impact sur la compétence collective n'est constaté que par 63% des directions ayant contribué aux renforts (14).

Seuls 6 départements, tous de région différente, ont réalisé au cours des 5 dernières années au moins un exercice prévoyant un débordement des capacités locales habituellement mobilisables pour l'abattage/dépeuplement, la collecte ou l'élimination de cadavres notamment. Selon l'organisateur, ils ont concerné le département (3), la zone (2) ou la région (1). Ils ont porté principalement sur la peste porcine africaine (PPA) (4 sur 6). A noter un exercice spécifique à l'enfouissement, organisé en 2022 par une DDPP et associant au centre opérationnel départemental (COD) les acteurs locaux professionnels et institutionnels. A noter également un exercice « abattoir, dépeuplement » organisé en 2022 par une DDETSPP associant les vétérinaires sanitaires, une entreprise pour l'attrapage et la direction voisine

### **Préparation de la crise en temps de paix : logistique disponible :**

Les locaux spécifiques sont jugés satisfaisants pour un tiers des directions (13 sur 36). Les insuffisances portent sur les douches (12) et la salle de crise (dont équipements de communication) (11). 18 structures observent des carences ou l'absence de locaux de

nettoyage et désinfection des matériels et équipements. A noter une direction qui ne dispose « *pas de local spécifique sécurisé pour le matériel PISU. Le matériel est entreposé avec les archives au sous-sol* ».

Les DD(ETS)PP déclarent en majorité (31) disposer de matériels spécifiques adaptés et en nombre suffisant pour leurs agents (EPI, matériels de prélèvements...). Quelques difficultés à trouver certains petits équipements (gants anti-piqûre pour les chantiers avec T61, appareils de désinfection automatique). 4 structures signalent que leur stock est limité dans le temps et à la gestion de quelques foyers et ne permet pas d'équiper tous les agents. Ces matériels ne sont pas disponibles en quantité suffisante pour équiper les renforts, selon 15 directions (EPI, tentes, sas sanitaire...).

Les téléphones portables adaptés (avec GPS, accès internet) sont en nombre suffisant pour les agents de la direction dans 28 structures. Parmi les 9 autres, 8 identifient une disponibilité de téléphones permettant l'accès à la géolocalisation et internet réduite à quelques agents en interne. Seules 6 des 37 directions indiquent disposer des équipements de communication et informatiques préconfigurés pour les éventuels renforts. Deux directions soulignent la réactivité du SIDSIC local.

Concernant les véhicules, la quasi totalité des directions (36 sur 37) disposent de véhicules spécialisés pour la santé animale, souvent en nombre suffisant (25). Pour 23 structures, il est prévu de dédier spécifiquement des véhicules à la gestion de crise. Les véhicules sont sauf une exception stationnés sur le site de la direction. Le système de réservation permet de choisir les véhicules en cas de crise, selon une majorité de directions (28). Parmi les 7 sites qui utilisent une flotte mutualisée, 4 anticipent des difficultés en cas de crise, en terme de disponibilité, de nettoyage/désinfection des véhicules ou de renouvellement des véhicules spécialisés « *du fait de la politique d'achat de véhicules dans la fonction publique* ». La majorité des DD(ETS)PP ont prévu des solutions de nettoyage et désinfections, utilisables sur le terrain, pour les véhicules de service (31) : pulvérisateurs et/ou rotoluves pour l'extérieur et parfois nébulisation pour l'intérieur, utilisation des stations de lavage privées. Il est signalé l'absence de récupération des jus de lavages, la difficulté à utiliser les rotoluves ou encore des accès restreints à un nombre limité de stations de lavage automatiques avec certaines cartes bancaires, « *de plus nos véhicules électriques n'ont pas de carte bancaire affiliée* ».

Des insuffisances de budget sont évoquées.

- **appui psychologique aux agents**

Un tiers des directions anticipe l'appui psychologique prévu par la note de service du 2 février 2021 (13 sur 37). Cela peut être rapproché, pour certaines DD(ETS)PP qui ne l'ont pas envisagé, de l'absence de médecin de prévention (8) ou d'assistant de service social (2) à leurs côtés.

- **plan de continuité des activités**

La quasi-totalité des structures dispose d'un plan de continuité des activités (36 sur 37), dont la près de la moitié est mis à jour depuis moins de deux ans. Pour 6 d'entre elles, cette mise à jour est antérieure à 2020. Ce plan identifie les missions qui peuvent être reportées ou non réalisées pendant la crise pour 32 directions. Il est connu des agents dans deux tiers des départements, et des interlocuteurs habituels pour un tiers des directions (13),

systématiquement le préfet (13) et parfois la DRAAF (7). Une structure l'a fait connaître à plus d'interlocuteurs (procureur, DDT, GDS...), une autre à la DREAL.

- **Mobilisation d'appuis**

Le SGCD n'est en général pas associé à la préparation de la gestion de crise (31), même si pour 5 directions son rôle pendant la crise est défini voire formalisé. Le coordonnateur PISU de la DRAAF apporte un appui dans la grande majorité des DD(ETS)PP (35 sur 37) pour la planification (22) et/ou pour la préparation (33) de la crise : sont cités le plus fréquemment, la formation (CartoGIP) ou sensibilisation, préparation ou organisation d'entraînements ou d'exercices, le relais d'information, les diagnostics ou audits PISU, la mutualisation des équipements. Les CMDSZ interviennent plus ponctuellement en appui des structures (9 sur 37) sur divers aspects (transports des véhicules le week-end, outil PARADES, questions de planification...).

Le recours aux vétérinaires sanitaires est prévu dans la majorité des directions pour l'une ou l'autre des actions suivantes, en partie le plus souvent voire en totalité : la réalisation des prélèvements (36), l'abattage (34), les enquêtes épidémiologiques (28). D'autres missions sont envisagées dans 17 départements, telles que les visites d'élevages, les suivis de nettoyage et désinfection, la sensibilisation et l'information des éleveurs. A noter l'élaboration d'un kit de suspicion pour les vétérinaires sanitaires dans un gros département d'élevage.

Presque les trois quarts des directions envisagent de confier certaines missions de gestion de crise aux OVS (27) dont 16 de façon certaine : relais d'informations, recensement des élevages et localisation, participation aux chantiers d'abattage, contention des animaux, nettoyage désinfection, mise à disposition ou installation de matériel (rotoluve), participation au COD, appui à l'indemnisation, notamment. Une direction signale que le GDS est déjà associé à certains exercices et participera aux opérations en temps de crise comme des agents de la DDPP. Dans une autre, le rôle du GDS est détaillé dans le plan épizootie local. Un département signale « *un GDS trop petit pour apporter une aide réelle* », mais étudie la possibilité d'y recourir « *au moins d'un point de vue administratif et de connaissance de terrain* ».

22 DD(ETS)PP ont prévu (dont 10 de façon certaine) le rôle de certaines organisations professionnelles, en cas de crise : chambre d'agriculture et EDE (relai d'information, sensibilisation des éleveurs, recherche d'intervenants en élevage, suivi des mouvements...), MSA (accompagnement psychologique des éleveurs), OVVT (information et mobilisation des vétérinaires, renfort pour euthanasie), opérateurs commerciaux (manipulation, transport des animaux). Dans un département, la participation de la chambre d'agriculture et de l'EDE aux opérations de contention, d'abattage et d'assainissement des élevages infectés est envisagée sur réquisition.

- **Mobilisation de prestataires**

La fourniture des paniers repas aux agents et aux renforts pendant la crise est prévue par une large moitié des DD(ETS)PP (21 sur 37). Seules 5 directions ont envisagé l'hébergement et le repas du soir des renforts. La logistique alimentaire soulève plusieurs questions sur la

mobilisation du SGCD, le programme d'affectation et la disponibilité des crédits (P206 ou P354), l'utilisation restreinte de la carte achat.

25 directions utiliseraient une carte achat (P206 et/ou P354) pour le paiement en urgence, principalement pour du petit matériel, des équipements de protection individuels ou de la restauration. Un département signale une difficulté liée à la détention de la carte achat par le SGCD uniquement. Toutefois, ce dispositif ne donne pas satisfaction à la moitié des directions répondantes, principalement en raison du manque de souplesse inhérent aux procédures comptables (obligation d'enregistrement préalable des fournisseurs, plafond d'achat notamment). Une DD émet des craintes sur le dépassement des plafonds budgétaires.

Pour les opérations d'abattage et de dépeuplement, une vingtaine de DD(ETS)PP a identifié des prestataires mobilisables, mais seule une dizaine de directions a défini partiellement ou totalement les modalités de recours à ces opérateurs. 3 structures ont prévu un site pour une éventuelle plateforme d'abattage dépeuplement et son équipement en vestiaires et sanitaires pour leurs agents. Les prestataires de collecte et de transport des cadavres qui peuvent être mobilisés sont généralement connus des DD(ETS)PP (30 et 27 sur 37), et les modalités pour y recourir définies (23 et 19). Toutefois, seules quelques directions ont anticipé le besoin de faire appel à des intervenants pour le stockage provisoire (5) ou l'élimination/enfouissement (8) au cas où les capacités d'équarrissage seraient dépassées dans leur département.

### **Gestion de la crise 2021 - 2022 :**

- **Participation aux renforts**

7 des 37 DD(ETS)PP ont écarté des candidatures, en raison de missions prioritaires de l'agent ou de la présence de l'IAHP dans la région en 2022.

19 directions ont envoyé 1 à 6 personnes en renfort aux autres DDI pendant la crise d'IAHP 2021-2022. 53 personnes y ont participé, en moyenne 2,7 par structure de départ, majoritairement des catégories B mais également des catégories A pour 10 directions. Les services les plus sollicités sont ceux chargés de santé et de protection animale (17) puis les services de sécurité sanitaire (8). Très peu de réactions négatives, de la part de chefs de service et d'une équipe, sont signalées (2) ainsi que de rares difficultés liées à la mise à disposition d'un véhicule pour le transport, à une surcharge de travail au retour des agents et à une prise en charge des frais de déplacement compliquée (3). La durée de renfort jugée acceptable pour les directions d'origine est de 3 jours (1) à 15 jours (6), en majorité une semaine (11). Le bilan est très majoritairement positif pour les agents, par l'acquisition de compétences et le sentiment d'être utiles, et pour les structures, par capitalisation de l'expérience ainsi acquise. 15 structures déclarent vouloir continuer à envoyer des renforts lors des prochaines crises. 4 ne se prononcent pas, en raison du poids que peut représenter cette contribution aux renforts sur des services de petite taille ou déjà très sollicités par l'épisode 2023 d'IAHP.

Le temps de travail effectué pendant le renfort a été comptabilisé de façon diverse sur déclaration des agents (13) ou de manière forfaitaire (6), en tenant compte généralement des délais de route. 19,6 heures de récupérations ont ainsi été générées en moyenne pour les 7 DD(ETS)PP qui ont transmis cette information (avec un maximum de 60 heures). Les agents

ont bénéficié des véhicules de leur service d'origine pour leur renfort (14). Dans la moitié des cas, ces missions ont été sources de dépenses de fonctionnement à la charge de la direction d'origine (9), sans adaptation de la dotation budgétaire en conséquence sauf pour 1 site.

### **Situation après la crise 2021- 2022 :**

11 des 19 DD(ETS)PP qui ont contribué aux renforts estiment que l'effort de leur direction n'a pas été reconnu et 14 que les agents n'ont pas obtenu de reconnaissance du niveau national. Ces directions auraient souhaité des remerciements, une prime exceptionnelle (type prime COVID pour les abattoirs) ou une indemnité par jour de renfort, une prise en compte dans l'octroi des vacances sur l'article 61, une prise en compte dans la programmation. A noter les courriers et messages de remerciements venant des DD appuyées (avec un petit cadeau), des SRAL ou de la MUS reçus par 5 directions.

10 des 19 directions concernées n'ont pas tenu compte de la participation aux renforts pour répartir le CIA, en raison principalement de l'absence d'enveloppe spécifique. Ce dispositif n'est pas adapté aux contractuels qui ont participé à ces renforts (1). Certaines directions ont remercié ces agents par des félicitations, par une modulation à la hausse de leur CIA, par la proposition au mérite agricole, l'octroi d'un jour de congé supplémentaire, ou le soutien à l'avancement.

L'expérience acquise par les agents pendant le renfort est connue de la direction dans 17 départements, parfois par la DRAAF (3) et rarement par le réseau d'appui aux personnes et aux structures RAPS (1) ou la DGAL (1).

Les trois quarts des directions (28 sur 37) déclarent éprouver des difficultés à pourvoir les postes en services SPA, en hausse depuis 2 ans (15). Cela concerne les techniciens (22) mais également les chefs de service (16). 9 directions observent un effet similaire en SSA (hors abattoir), ce qui suggère une particularité en SPA. 9 structures constatent une augmentation des mobilités sortantes en SPA depuis 2 ans, contre 2 en SSA. Plusieurs DD(ETS)PP relient cette faible attractivité aux crises d'IAHP.

Une majorité des directions a pris part à un retex au niveau départemental (30) et/ou a eu connaissance des résultats des retex, principalement d'autres DD(ETS)PP (21), de DRAAF (14), du niveau national (11), du préfet (7) et/ou de la zone de défense et de sécurité (6). La moitié de ces directions a identifié des besoins internes pérennes pour la planification et la préparation des crises en santé animale (16). 13 directions ont également besoin d'un renforcement de leur direction pour la gestion de ces crises. La plupart des structures a tenu compte des retex pour faire évoluer leur planification ou mieux se préparer, notamment en terme de matériel, de formation ou sensibilisation du personnel, de mise à jour ou simplification de la documentation, d'actualisation des listes et rôles des partenaires, d'organisation (organigramme ou logigramme de crise), de cartographie, en lien par exemple avec la DDT, d'aménagement de la salle de crise et de prévision d'exercices. A noter dans une direction, une « *prise en compte du bien-être des agents, anticiper certaines situations extrêmes*

*(manque d'opérateurs) et implication nécessaire du SGCD et du SIDSIC » ; dans une autre, « la création d'un binôme pour les missions de référent PISU : limitation impact absences ».*

11 DD(ETS)PP explicitent des besoins d'appui pendant la crise qui peuvent être des besoins de compétences et/ou de moyens. Les plus cités sont de quatre ordres:

1. logistique et technique : besoins de « chefs de chantiers » ce qui nécessite des compétences particulières pour gérer les chantiers de dépeuplement avec de multiples intervenants et de nombreux points à traiter (logistique, hygiène et sécurité, appui psychologique, etc...) ou de technicité dans l'abattage (4); en nettoyage et désinfection (3) épidémiologie (1) ;
2. administratif : appui pour la gestion des LPS, la saisie des arrêtés préfectoraux (AP) dans SIGAL (3) ;
3. financier et comptable : pour les vérifications des factures et services fait, les paiements (vétérinaires, laboratoires, équarisseurs...), les demandes de délégations spécifiques, les indemnisations (2) ;
4. systèmes d'information : appui pour les outils démarches simplifiés, CartoGIP, SIGAL (2).

Une direction évoque le besoin de « task force d'abattage » nationale, comparable à GT-Logistics, étendue à d'autres espèces, l'expérience des DD et des vétérinaires sanitaires étant moins importantes et les risques de refus d'intervention des plus jeunes plus palpables. Elle indique un besoin de spécialistes nationaux de la gestion de crise pour appuyer les DD, de spécialistes nationaux de la désinfection et de l'assainissement des denrées contaminées. *« En toutes ces matières, nous jouons les « pompiers » sans en être, nous avons de multiples tâches à côté qui dépassent déjà notre temps plein, nous ne pouvons quasiment pas nous entraîner comme des pompiers (pas de temps ni de moyens pour nous entraîner, ni pour aller nous former sur des crises qui se déroulent en dehors de notre département) ».*

12 DD(ETS)PP décrivent des besoins pérennes en particulier pour l'organisation de chantiers d'abattage/dépeuplement (5), de correspondants PISU en DD (4), pour la gestion de matériel PISU (4), de compétences en SIG ou logiciel métier (3), pour le pilotage et la gestion de crise (2), des besoins pour former et sensibiliser les agents (2). Le nombre total d'ETP supplémentaires souhaité par 11 de ces 12 directions pour satisfaire leurs besoins pérennes est de 10.6 ETP, soit près d'1 ETP par structure départementale, alors que la douzième estime son besoin à 13 ETP de plus pour la gestion de la crise. Les moyens demandés les plus importants concernent les chantiers de dépeuplement (0.5 à 2 ETP) ainsi que l'animation et la préparation à la gestion de crise par les correspondants PISU (0,5 à 1.4 ETP).

## Annexe 5 : Liste des personnes rencontrées

| Nom Prénom           | Organisme        | Fonction                                 | Date de rencontre |
|----------------------|------------------|--|-------------------|
| Coche Yves           | MASA/SG/RAPS     | IGAPS                                    | 8/6/2022          |
| Delaporte Sophie     | MASA/SG          | Secrétaire générale                      | 8/6/2022          |
| Mérillon Philippe    | MASA/SG          | Secrétaire général adjoint               |                   |
| Maire Xavier         | MASA/SG/SRH      | Chef du SRH                              |                   |
| Richard-Péjus Nadine | MASA/SG/SRH      | Adjointe du chef du SRH                  |                   |
| Soubeyran Emmanuelle | DGAL             | Directrice générale adjointe             | 8/6/2022          |
| Luccioni Marie       | DGAL/SPSAI/SDPRS | Sous-directrice adjointe                 |                   |
| Coton Thierry        | CGAAER           | Directeur de crise 2021/2022             | 22/6/2022         |
| Jaquet Hadrien       | DGAL/SPSAI/SDPRS | Coordonnateur cellule de crise 2021/2022 | 28/6/2022         |
| Hourmat Franck       | DDETSPP 40       | Directeur                                | 29/6/2022         |
| Maillard Antoine     | DDETSPP 40       | Directeur adjoint                        |                   |
| Lemaire Valérie      | DDETSPP 40       | Directrice adjointe                      |                   |
| Roussy Sébastien     | DDETSPP 40       | Chef du service SPAE                     |                   |
| Drif Malik           | DDETSPP 40       | Adjoint service SPAE                     |                   |
| Paris Maud           | DDETSPP 40       | Cheffe du service SSA                    |                   |
| Moronta Bernard      | DDETSPP 40       | Adjoint SSA                              |                   |
| Lesterlin Lionel     | DDETSPP 40       | Agent contractuel SPAE                   |                   |
| Hornung Julien       | DDETSPP 40       | Vétérinaire officiel                     |                   |
| Barrere Brigitte     | DDETSPP 40       | Coordinatrice abattoirs volailles        |                   |
| Lagarde Valérie      | DDETSPP 40       | Vétérinaire officielle                   |                   |
| Drif Malik           | DDETSPP 40       | Représentants du personnel               | 29/6/2022         |

| Nom Prénom                  | Organisme  | Fonction                                | Date de rencontre |
|-----------------------------|------------|---|-------------------|
| Lepri Clio                  | DDETSPP 40 |   |                   |
| Martins Mathieu             | DDETSPP 40 |   |                   |
| Morenta Bernard             | DDETSPP 40 |   |                   |
| Roussy Sébastien            | DDETSPP 40 |   |                   |
| Réunion avec les personnels | DDETSPP 40 |   | 29/6/2022         |
| Ahamendaburu Eliane         | DDETSPP 40 | Assistante de service sociale           | 29/6/2022         |
| Dr Ibanez                   | DDETSPP 40 | Médecin de prévention                   |                   |
| Lobier Marie-Hélène         | SGCD 40    | Directrice                              |                   |
| Ardouin Marine              | SGCD 40    | Chef de pôle RH                         |                   |
| Mesplèdes Alain             | DDPP 64    | Directeur                               | 1/7/2022          |
| Dupont Emilie               | DDPP 64    | Directrice adjointe                     |                   |
| Lanterne Adeline            | DDPP 64    | Cheffe service SPAE                     |                   |
| Hartig Anne-Joëlle          | DDPP 64    | Cheffe service SSA                      |                   |
| Barret Philippe             | DDPP 64    | Chef service abattoirs et sous-produits |                   |
| Perreu Elodie               | DDPP 64    | Adjointe service SPAE                   |                   |
| Laphitz Nathalie            | DDPP 64    | Directrice déléguée DT Bayonne          |                   |
| Saint-Cricq Frédérique      | DDPP 64    | Représentants du personnel              | 1/7/2022          |
| Perez Isabelle              | DDPP 64    |   |                   |
| Lalande Sabine              | DDPP 64    |   |                   |
| Burgas Jessica              | DDPP 64    |   |                   |
| Taunay-Bucalo Gaele         | DDPP 64    |   |                   |

| Nom Prénom                  | Organisme                       | Fonction                        | Date de rencontre |
|-----------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------|
| Réunion avec les personnels | DDPP 64                         |                                 | 1/7/2022          |
| Rautureau Séverine          | DGAL/MUS                        | Adjointe à la cheffe de la MUS  | 4/7/2022          |
| Pronier Frédéric            |                                 | Référent national abattoir      | 4/7/2022          |
| De Guénin Philippe          | DRAAF N <sup>le</sup> Aquitaine | Directeur                       | 4/7/2022          |
| Isabeth-Terreux Annie       |                                 | Adjointe chef de SRAL           |                   |
| Le Bigot Claire             | DGAL/SAS/SDSBEA                 | Sous-directrice                 | 6/7/2022          |
| Bucher Karen                | DGAL/SAS/SDSBEA                 | Adjointe                        |                   |
| Mourrieras Christophe       | DDPP 85                         | Directeur                       | 7/7/2022          |
| Reynaud Maryvonne           | DDPP 85                         | Directrice adjointe             |                   |
| Venet Guillaume             | DDPP 85                         | Adjoint cheffe de service SPA   |                   |
| Réunion avec les personnels | DDPP 85                         |                                 | 7/7/2022          |
| Bleteau Pascal              | DDPP 85                         | Représentants du personnel      | 7/7/2022          |
| Clamont Florence            |                                 |                                 |                   |
| Hermet Lionel               |                                 |                                 |                   |
| Merlet Freddy               |                                 |                                 |                   |
| Renard Arnaud               | Préfecture 85                   | Chef du SIDPC                   | 7/7/2022          |
| David Eric                  | DDPP 49                         | Directeur                       | 8/7/2022          |
| Camazon Ghislaine           | DDPP 49                         | Directrice adjointe             |                   |
| Bernard Caty                | DDPP 49                         | Cheffe du service SPA           | 8/7/2022          |
| Duchadeau Cécile            | DDPP 49                         | Adjointe du service SPA         |                   |
| Magnier Ludovic             | Sous-préfecture de Cholet       | Sous-préfet                     | 8/7/2022          |
| Chardin Virginie            | DDPP 49                         | Cheffe du service environnement | 8/7/2022          |

| Nom Prénom            | Organisme             | Fonction                           | Date de rencontre |
|-----------------------|-----------------------|------------------------------------|-------------------|
| Sechet Laurent        | DDPP 49               | Technicien au service SPA          | 8/7/2022          |
| Lavallette Nathalie   | DDPP 49               | Technicienne au service SPA        |                   |
| Auvrai Lucie          | DDPP 49               | Représentante du personnel         | 8/7/2022          |
| Rochereau Sandrine    | DDPP 49               | Représentante du personnel         |                   |
| Bachelier Sylvie      | DDPP 49               | Assistante de service social       | 8/7/2022          |
| Otcep Chantal         | DDPP 49               | Responsable fonction comptable     | 8/7/2022          |
| Huguet Ioannina       | DDPP 49               | Technicienne au service SSA        | 8/7/2022          |
| Laborie Lionel        | DDPP 49               | Technicien au service SSA          |                   |
| Sanséau Armand        | DRAAF Pays de Loire   | Directeur                          | 12/7/2022         |
| Chiron Bertrand       | DRAAF Pays de Loire   | Adjoint chef du SRAL               |                   |
| Palardy Thierry       | MASA                  | ISST Sud Ouest                     | 18/7/2022         |
| Renault Hubert        | MASA                  | ISST Ouest                         |                   |
| Born Claire           | DDPP 85               | Cheffe du service SSA              | 21/7/2022         |
| Coumaillau Michel     | DDPP 85               | Adjoint service SSA                |                   |
| De Bruyne Solène      | DDPP 85               | Référente filière volailles        |                   |
| Cenzato Isabelle      | MASA/DGAL             | Cheffe de la DSS                   | 22/7/2022         |
| Alavoine Virginie     | DGAL/SAS              | Cheffe de service                  | 26/7/2022         |
| Delva Laurence        | MASA/RAPS             | Présidente                         | 27/7/2022         |
| Mathonière Christelle | DGAL/SDSBEA/BPRS<br>E | Chargée de mission<br>équarrissage | 28/7/2022         |
| Moinard Jacques       | CFDT                  |                                    | 21/9/2022         |
| Revel Laure           | CFDT                  |                                    |                   |
| Laloy Frédéric        | CFDT                  |                                    |                   |
| Amanieu Sébastien     | CFDT                  |                                    |                   |
| Lapôte Olivier        | Alliance du trèfle    |                                    | 28/9/2022         |

| Nom Prénom              | Organisme                 | Fonction                           | Date de rencontre |
|-------------------------|---------------------------|------------------------------------|-------------------|
| Gouyet Loïc             | Alliance du trèfle        |                                    |                   |
| Homolle Lotteau Pascale |                           |                                    |                   |
| Pinede Stephan          | Alliance du trèfle        |                                    |                   |
| Pupulin Sylvie          | Alliance du trèfle        |                                    |                   |
| Lebrethon Joëlle        | CGT                       |                                    | 3/10/2022         |
| Grusezezack Christian   | CGT                       |                                    |                   |
| Bourdeleau Anne-Marie   | FO                        |                                    | 5/10/2022         |
| Clavelin Philippe       | FO                        |                                    |                   |
| Lalande Sabine          | FO                        |                                    |                   |
| Blot Soizic             | FO                        |                                    |                   |
| Schell Amélie           | FO                        |                                    |                   |
| Tournay Olivier         | FO                        |                                    |                   |
| Courbin Véronique       | FO                        |                                    |                   |
| Costaz Anne             | Association des DD(ETS)PP | Présidente - directrice DDETSPP 71 | 10/1/2023         |
| Chenut Guillaume        | Association des DD(ETS)PP | Directeur DDPP 44                  |                   |
| Somerville Isabelle     | ACASPA                    | Présidente                         | 20/1/2023         |
| Roussy Sébastien        | ACASPA                    |                                    |                   |
| Pichon Elise            | ACASPA                    |                                    |                   |
| Gerbier Maud            | ACASPA                    |                                    |                   |
| Grassin Anaïs           | ACASPA                    |                                    |                   |
| Palussière Mathilde     | ACASPA                    |                                    |                   |
| De San Mateo Aurélie    | ACASPA                    |                                    |                   |
| Gautherot Guillaume     | ACASPA                    |                                    |                   |

| Nom Prénom             | Organisme                          | Fonction  | Date de rencontre |
|------------------------|------------------------------------|---|-------------------|
| Rougier Yves           | MTECT/SG/HFDS                      | Chef du département planification et gestion de crise   | 29/3/2023         |
| Maire Xavier           | MASA/SG/SRH                        | Chef de service   | 7/4/2023          |
| Richard – Pejus Nadine | MASA/SG/SRH                        | Adjointe du chef de service   |                   |
| Callon Hélène          | MASA/HFDS                          | Adjointe de la HFDS   |                   |
| Biton Corinne          | SRH/MIPEC                          |   |                   |
| Delsout Suzanne        | SRH/MIPEC                          |   |                   |
| Giordano Jérôme        | SRH/SDDPRS/BPRS                    |   |                   |
| Baville Marie          | MSP/DGS/SDVSS                      | Sous-directrice   | 17/4/2023         |
| Lazarus Clément        | MSP/DGS/SDVSS                      | Adjoint   |                   |
| Philippe Jean-Marc     | MSP/DGS                            | Conseiller médical auprès du Directeur général de la santé pour les urgences et la sécurité sanitaire |                   |
| Jacob Olivier          | MIOM/SG/DMATES                     | Secrétaire général adjoint, Directeur   | 18/4/2023         |
| Mezin Laure            | MIOM/SG/DRH                        | Directrice  |                   |
| Hendrikx Pascal        | CGAAER                             | Membre, appui à la cellule de crise DGA   | 26/4/2023         |
| Marty Emmanuelle       | DGAL/SDPRS/BQPPS                   | Cheffe de bureau  | 10/5/2023         |
| Delobel Lydie          | DGAL/SDPRS/BQPPS                   |   |                   |
| Jouan Karen            | Association des directeurs de SGCD | Présidente, SGCD 22   | 10/5/2023         |
| Artaud Sylvie          | Association des directeurs de SGCD | SGCD 32   |                   |
| Flauto Stéphanie       | DRAAF PACA                         | Directrice  | 11/5/2023         |
| Lemaitre Thierry       | DRAAF PACA                         | CMSZ  |                   |
| Canitrot Pierre-Noël   | DRAAF PACA                         | Adjoint au chef du SRAL   |                   |

| Nom Prénom          | Organisme           | Fonction   | Date de rencontre |
|---------------------|---------------------|--|-------------------|
| Stoumboff Michel    | DRAAF Bretagne      | Directeur  | 12/5/2023         |
| Geay François       | DRAAF Bretagne      | Directeur adjoint  |                   |
| Le Dantec Jean-Paul | DRAAF Bretagne      | CMSDZ  |                   |
| Chartier Françoise  | DRAAF Bretagne      | Cheffe du SRAL   |                   |
| Warns-Petit Eva     | DRAAF Bretagne      | Adjointe cheffe de SRAL  |                   |
| Baille Annick       | DRAAF Pays de Loire | Directrice   | 12/5/2023         |
| Jacquemin Benoît    | DRAAF Pays de Loire | Directeur adjoint  |                   |
| Buret Fabienne      | DRAAF Pays de Loire | Responsable pôle coordination du SRAL                                    |                   |
| Salvat Gilles       | ANSES               | Directeur général délégué recherche et référence                         | 15/5/2023         |
| Eterradossi Nicolas | ANSES               | Directeur du laboratoire de Ploufragan- Plouzané - Niort                 |                   |
| Hocdé Yves          | MIOM/DGSCGC/SDPA GC | Sous-directeur   | 17/5/2023         |
| Grosse Loïc         | MIOM/DGSCGC/SDPA GC | Adjoint au sous-directeur  |                   |
| Pavé Catherine      | DRAAF Occitanie     | Cheffe du SRAL   | 31/5/2023         |
| Vogler Valérie      | DRAAF Occitanie     | Cheffe de l'unité gouvernance sanitaire                                  |                   |
| Le Bigot Claire     | DGAL/SAS/SDSBEA     | Sous-directrice  | 1/6/2023          |
| Bucher Karen        | DGAL/SAS/SDSBEA     | Adjointe   |                   |
| Guériaux Didier     | CGAAER              | Membre   | 2/6/2023          |
| Aubert Pierre       | DGAL/SAS            | Chef du service  | 5/6/2023          |
| Belichon Sophie     | DGAL/MUS            | Cheffe de la mission   | 7/6/2023          |
| Rautureau Séverine  | DGAL/MUS            | Adjointe   |                   |
| Guérin Jean-Luc     | ENVT                | Directeur de l'UMR IHAP, Responsable de la chaire de biosécurité aviaire | 8/6/2023          |

| Nom Prénom   | Organisme  | Fonction  | Date de rencontre |
|--|--|---|-------------------|
| Faipoux Maud<br>Soubeyran Emmanuelle   | DGAL   | Directrice générale<br>Directrice générale adjointe   | 9/6/2023          |
| Martel Isabelle<br>Locatelli Caroline<br>Abed Mouna<br>Nicollet Philippe                                 | ADILVA<br>ADILVA<br>LABOCEA (LDA 22)<br>LEAV (LDA 85)                        | Présidente,<br>Directrice du LDA 13<br>Chargée de mission<br>Cheffe de service immunologie,<br>virologie, PCR et séquençage<br>Directeur  | 14/6/2023         |
| Denais Olivier<br>Poinssot Bénédicte<br>Lécrivain Bruno<br>Papelard Marie Aude<br>Tournebize Jean-Michel | MASA/SG/SNUM<br>MASA/SG/SNUM<br>MASA/SG/SNUM<br>MASA/SG/SNUM<br>MASA/SG/SNUM | Chef du service<br>Sous directrice de la stratégie,<br>du pilotage et des ressources<br>Chef du département des<br>applicatifs et services<br>numériques<br>Cheffe du bureau du SI de<br>l'alimentation<br>Chargé de mission au bureau de<br>la stratégie, de l'urbanisation, du<br>pilotage et des données | 19/6/2023         |
| Maire Xavier<br>Richard-Pejus Nadine<br>Farjot Virginie<br>Biton Corinne                                 | MASA/SG/SRH<br>MASA/SG/SRH<br>MASA/SG/SRH<br>MASA/SG/SRH                     | Chef de service<br>Adjointe du chef de service<br>Sous directrice du<br>développement personnel et des<br>relations sociales<br>Adjointe de la mission du<br>pilotage des emplois et des<br>compétences   | 22/06/2023        |
| Bigot – Dekeyser Cécile<br>Mérillon Philippe   | MASA<br>MASA   | Secrétaire générale<br>Secrétaire général adjoint   | 23/06/2023        |

## Annexe 6 : Liste des sigles utilisés

|                   |  |
|-------------------|--|
| ADAVEM            | Association d'aide aux victimes et de médiation  |
| ADILVA            | Association française des directeurs et cadres de laboratoires vétérinaires publics d'analyses           |
| ANSES             | Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail               |
| AP                | Arrêté préfectoral   |
| ARS               | Agence régionale de santé  |
| BDNI              | Base de données nationale d'identification   |
| CCRF<br>(service) | Service concurrence, consommation et répression des fraudes  |
| CIA               | Complément indemnitaire annuel   |
| CIFOG             | Comité interministériel des palmipèdes à foie gras   |
| CMDSZ             | Chef de la mission défense et sécurité de zone   |
| COD               | Centre opérationnel départemental  |
| CODIR             | Comité de direction  |
| COVARS            | Comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires  |
| CRPM              | Code rural et de la pêche maritime   |
| CSP               | Code de la santé publique  |
| CSI               | Code de la sécurité intérieure   |
| DAAF              | Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt   |
| DD(ETS)PP         | Direction départementale (de l'emploi, du travail, de la solidarité) et de la protection des populations |
| DD                | Direction départementale   |
| DDI               | Direction départementale interministérielle  |
| DINUM             | Direction interministérielle du numérique  |
| DDPP              | Direction départementale de la protection des populations  |
| DDT(M)            | Direction départementale des territoires (et de la mer)  |
| DES               | Délégation à l'encadrement supérieur   |
| DGAL              | Direction générale de l'alimentation   |
| DGPE              | Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises                      |

|                     |  |
|---------------------|--|
| DGPR                | Direction générale de la prévention des risques  |
| DGS                 | Direction générale de la santé   |
| DO                  | Dotation d'objectifs   |
| DRAAF               | Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt   |
| DREAL               | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement  |
| EDE                 | Etablissement départemental de l'élevage   |
| ENSV                | Ecole nationale des services vétérinaires  |
| ENVT                | Ecole nationale vétérinaire de Toulouse  |
| EPI                 | Equipement de protection individuel  |
| ESA<br>(plateforme) | Plateforme d'épidémiologie-surveillance animale  |
| ETP                 | Equivalent temps plein   |
| ETPt                | Equivalent temps plein travaillé   |
| FA                  | Fièvre aphteuse  |
| GAO                 | Gestion des affectations opérationnelles   |
| GDS                 | Groupement de défense sanitaire  |
| GIP ATGeRi          | Groupement d'intérêt public Aménagement du territoire et gestion des risques   |
| IAHP                | Influenza aviaire hautement pathogène  |
| IAPR                | Institut d'accompagnement psychologique et de ressources   |
| IFORE               | Institut de formation de l'environnement   |
| IFSE                | Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise  |
| IGAPS               | Ingénieur (ou inspecteur) général d'appui aux personnes et aux structures  |
| INFOMA              | Institut national de formation des personnels du Ministère de l'agriculture  |
| LPS                 | Laissez-passer sanitaire   |
| LSA                 | Loi santé animale (Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale (législation sur la santé animale) |
| LDA                 | Laboratoire vétérinaire départemental d'analyses   |
| MSA                 | Mutualité sociale agricole   |
| MUS                 | Mission des urgences sanitaires  |
| OAC                 | Œuf à couver   |

|               |   |
|---------------|---|
| OI DGAL       | Organisme DGAL  |
| ORSEC         | Organisation de la réponse de sécurité civile   |
| OVS           | Organisme à vocation sanitaire  |
| OVVT          | Organisme vétérinaire à vocation technique  |
| Pxxx          | Programme (budgétaire) xxx  |
| PISU          | Plan d'intervention sanitaire d'urgence   |
| PNISU         | Plan national d'intervention sanitaire d'urgence  |
| PPA           | Peste porcine africaine   |
| RAPS          | Réseau d'appui aux personnes et aux structures  |
| Retex         | Retour d'expérience   |
| RBOP          | Responsable de budget opérationnel de programme   |
| RH            | Ressources humaines   |
| SDSBEA        | Sous-direction de la santé et du bien-être animal   |
| SGCD          | Secrétariat général commun départemental  |
| SGDSN         | Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale                                 |
| SIDPC         | Service interministériel de défense et de protection civile                                   |
| SIDSIC        | Service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication         |
| SI            | Système d'information   |
| SPA (service) | Service chargé de la santé animale (habituellement les services santé et protection animales) |
| SPF           | Santé publique France   |
| SRAL          | Service régional de l'alimentation  |
| SRH           | Service des ressources humaines   |
| SSA (service) | Service sécurité sanitaire des aliments   |



## Annexe 7 : Liste des textes de références

- **Achats en urgence**

Code de la Commande publique : art L2122-1

- **Compétences des différents niveaux d'administration territoriale**

Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 modifié relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité

Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements

Décret n° 2010-429 du 29 avril 2010 modifié relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 modifié relatif aux directions départementales interministérielles

Décret n° 2008-636 du 30 juin 2008 modifié fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation, de l'agroalimentaire et de la forêt

- **Organisation interministérielle de la planification et de la gestion de crise**

Code de la Défense : art L1111-1, art R1143-1 à 8, et notamment art R1143-7

Code de la sécurité intérieure : art L741-1 à 5, R741-1 à 17

- **Planification et gestion des crises sanitaires en santé animales**

Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale («législation sur la santé animale»)

Code rural et de la pêche maritime : articles L201-5, D201-5-1 et D223-22-4

- **Ressources humaines**

- Astreintes**

Décret n° 2002-756 du 2 mai 2002 instituant une indemnité d'astreinte au ministère de l'agriculture et de la pêche

Arrêté du 2 mai 2002 modifié relatif au montant de l'indemnité d'astreinte au ministère de l'agriculture et de la pêche

Décret n° 2012-1406 du 17 décembre 2012 relatif à la rémunération et à la compensation horaire ou en temps des astreintes et des interventions effectuées par certains agents des directions départementales interministérielles

Arrêté du 27 mai 2011 relatif aux cas de recours aux astreintes dans les directions départementales interministérielles

Arrêté du 17 décembre 2012 relatif à la rémunération et à la compensation horaire ou en temps des astreintes et à la rémunération des interventions effectuées par certains agents des directions départementales interministérielles

**Temps de travail**

Décret n°2000-815 du 25 août 2000 modifié relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature

Arrêté du 18 octobre 2001 modifié portant application du décret no 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État au ministère de l'agriculture et de la pêche

Arrêté du 27 mai 2011 modifié relatif à l'organisation du temps de travail dans les directions départementales interministérielles

## Annexe 8 : Bibliographie

- **Avis du Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP)**

Avis relatif à l'actualisation de la conduite à tenir lors d'une exposition à des volailles ou d'autres oiseaux atteints d'influenza aviaire à virus hautement pathogène et à risque établi de transmission humaine sur le territoire national - 21 décembre 2017 et 22 juin 2018

Avis relatif à la prévention de la transmission à l'Homme des virus influenza porcins et aviaires - 10 décembre 2021

- **Avis du Comité de Veille et d'Anticipation des Risques Sanitaires (COVARIS)**

Avis sur le risque sanitaire de grippe aviaire lié à l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) du 8 juin 2023

- **Avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)**

L'ANSES a rendu de nombreux avis sur l'IAHP dont notamment :

Avis relatif à un retour d'expérience sur la crise influenza aviaire hautement pathogène 2020-2021 – 1ère partie – mai 2021 ; 2ème partie – novembre 2021 ; 3ème partie – janvier 2022

- **Dispositif de parcours qualifiant pour les inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)**

Note du 24/12/14 de la Directrice Générale de la Prévention des Risques Coursus de formation des inspecteurs de l'environnement pour les attributions relatives aux installations classées - BO du MEDDE n° 2015/3 du 25 février 2015

Orientations stratégiques pluriannuelles pour l'inspection des installations classées – chapitre 8 Les compétences – MTECT DICOM janvier 2023

- **Organisation de l'appui scientifique**

Convention cadre relative à la chaire partenariale de biosécurité et santé aviaires (2021-2025) - entre la DGAL et l'ENVV

ANSES - Bilan IAHP 2022. Synthèse des travaux effectués par l'Anses (Saisine 2022-AST-0098) – juin 2022

- **Plan national d'intervention sanitaire d'urgence**

Ce plan est constitué de différents éléments qui ont été diffusés par :

Note de service DGAL/MUS/2017-585 du 29/11/2017 (conjointe avec la DGSCGC) : Plan national d'intervention sanitaire d'urgence (PNISU)

Instruction technique DGAL/MUS/2019-534 du 11/07/2019 : Plan national d'intervention sanitaire d'urgence- guides techniques

Instruction technique DGAL/MUS/2021-346 du 10/05/2021 : Plan national d'intervention sanitaire d'urgence - nouveau guide technique – guide décontamination en élevage

Instruction technique DGAL/SDSBEA/2022-121 du 07/02/2022 : Plan national d'intervention sanitaire d'urgence Influenza aviaire – scénarios de lutte et doctrine d'utilisation du dépeuplement préventif

Aide à la gestion d'une crise zoonositaire : Principes clés à l'usage des directeurs départementaux en charge de la protection des populations (DDPP – DDCSPP) – DGAL – juin 2018

- **Planification, préparation et gestion de crise**

- Recherche académique**

- Carole Dautun. Contribution à l'étude des crises de grande ampleur : connaissance et aide à la décision pour la sécurité civile. Sciences de l'environnement. Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne, 2007. Français. NNT : 2007EMSE0026. tel-00803754

- Organisation interministérielle**

- Circulaire du Premier ministre n° 6095/SG du 1er juillet 2019 relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures

- Directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale n° 320/SGDSN/PSE/PSN du 11/06/2015 (NOR : PRMD1514315X)

- Document de référence interministériel sur la stratégie nationale de résilience dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale - SGDSN – avril 2022

- Note INTE2135143J du 7 décembre 2021 : Politique nationale et orientations ministérielles relatives aux exercices territoriaux de gestion de crise – Période 2022-2024

- Guide ORSEC départemental - méthode générale – DDSC – décembre 2006

- Organisation de la réponse de sécurité civile – MIOMCT – DSC

- Memento de gestion de crise – SGDSN – octobre 2019

- Retour d'expérience d'autres ministères**

- FLAMANT P., LEOST H., MARQUIS SAMARI E., PIQUEMAL A, nov. 2020, retour d'expérience du pilotage de la réponse à l'épidémie de COVID-19 par le ministère des solidarités et de la santé, rapport IGAS

- Organisation au sein du MASA**

- Note de service CAB/MD/N2010-0001 du 02 février 2010 (conjointe ministère de l'intérieur) : Organisation de la défense et de la sécurité nationale dans le secteur de compétence du ministère chargé de l'agriculture.

- Note de service CAB/MD/N2011-0011 - DGAL/MUS/N2011-8250 du 29 novembre 2011 : Rôle des DRAAF, DIRM, DD(CS)PP, DDT(M), DAAF et DM dans la préparation opérationnelle et la

gestion des crises relevant des compétences du ministre en charge de l'agriculture et de l'alimentation dans les domaines de la défense, de la sécurité nationale, de la protection des populations et du maintien de la continuité de la vie de la Nation

Note de service CAB/MD/2016-790 du 07/10/2016 : Organisation des missions de défense et sécurité en DRAAF de Zone

Plan de continuité d'activité de l'administration centrale - janvier 2021 – service du HFDS

Note de service DGAL/MUS/2022-495 du 29/06/2022 : Mises en situation pour la gestion d'une épizootie - Cycle 2022-2024- Entraînements et Exercices.

Instruction technique DGAL/MUS/2021-108 du 09/02/2021 : Diagnostics - niveau de préparation aux plans d'urgence en santé animale des départements

Instruction technique DGAL/SASPP/2021-47 du 21/01/2021 : IAHP – Gestion de crise – Organisation et répartition des missions.

- **Priorités de la DGAL, pilotage de la performance et répartition des moyens**

Manuel qualité national de la Direction générale de l'alimentation indice 8 – DGAL – décembre 2016

Plan stratégique et organisation de la direction générale de l'alimentation 2021-2023 – MAA – DGAL – novembre 2020

Direction générale de l'alimentation – feuille de route 2023 - DGAL – mars 2023

Instruction technique DGAL/SDPRS/2022-501 du 06/07/2022 : Orientations stratégiques et priorités 2023 pour l'organisme DGAL

Le pilotage de la performance à la direction générale de l'alimentation : des outils au service du quotidien des missions et des agents - Guide pratique - Édition 2020

Modalités de répartition des moyens humains des DRAAF, DAAF, DTAM, DSEAFP et DDecPP du programme 206 pour l'année 2022 - version du 20/10/2021

- **Ressources humaines**

- Accompagnement des agents**

Note de service SG/SRH/SDDPRS/2021-85 du 03/02/2021 relative à la prestation de soutien psychologique assurée par l'IAPR (institut d'accompagnement psychologique et de ressources)

- Astreintes**

Note de service SG/SRH/SDCAR/2021-99 du 08/02/2021 relative à l'indemnisation des astreintes et des interventions

Circulaire DSAF du 21/06/2013 : Astreintes en directions départementales interministérielles

- Moyens d'ajustement et renforts**

Note de service SG/SRH/SDCAR/2021-317 du 23/08/2021 relative au recrutement et au renouvellement des contrats des agents contractuels (hors emplois de direction et emplois pourvus dans le cadre des campagnes de mobilité)

Note de service DGAL/SDPRS/2022-674 du 13/09/2022 : Modalités de recensement des renforts des agents du programme 206 sur la gestion de crise de type influenza aviaire hautement pathogène sur le territoire national

### **Régime indemnitaire**

Note de service SG/SRH/SDCAR/2020-695 du 12/11/2020 : Règles de gestion relatives au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) applicables à certains corps et statuts affectés au ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA)

### **Temps de travail**

Circulaire DGA/SDDPRS/C2001-1004 du 2 août 2001 relative à la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT) au ministère de l'agriculture et de la pêche

Circulaire du Secrétaire général du Gouvernement du 30 mai 2011 précisant les modalités d'application de l'arrêté du 27 mai 2011 relatif à l'organisation du travail dans les directions départementales interministérielles

## **Annexe 9 : Nombre de foyers par département au cours des années 2020/2021, 2021/2022 et 2022/2023**

Cette annexe est composée de deux tableaux qui permettent d'illustrer la variabilité des situations des départements face aux crises d'IAHP, et de trois cartes.

Le premier indique, pour chaque département, le nombre de foyers que le département a géré lors de chacune des trois dernières années.

Le second essaie de mettre en relation l'importance de la crise et la taille de la DD(ETS)PP concernée. Il indique le rapport entre le nombre de foyers et la DO 2022 sur le programme 206 (issue d'une extraction de la GAO).

Le nombre de foyers est un indicateur de la quantité de travail liée à la crise supportée par les départements, imparfait (il ne prend pas en compte les cas, les dépeuplements préventifs, la gestion des LPS, ...), mais donnant néanmoins une image de la grande variabilité des situations. Le nombre de foyers 2022/2023 correspond au point de situation hebdomadaire publié le 24 mai.

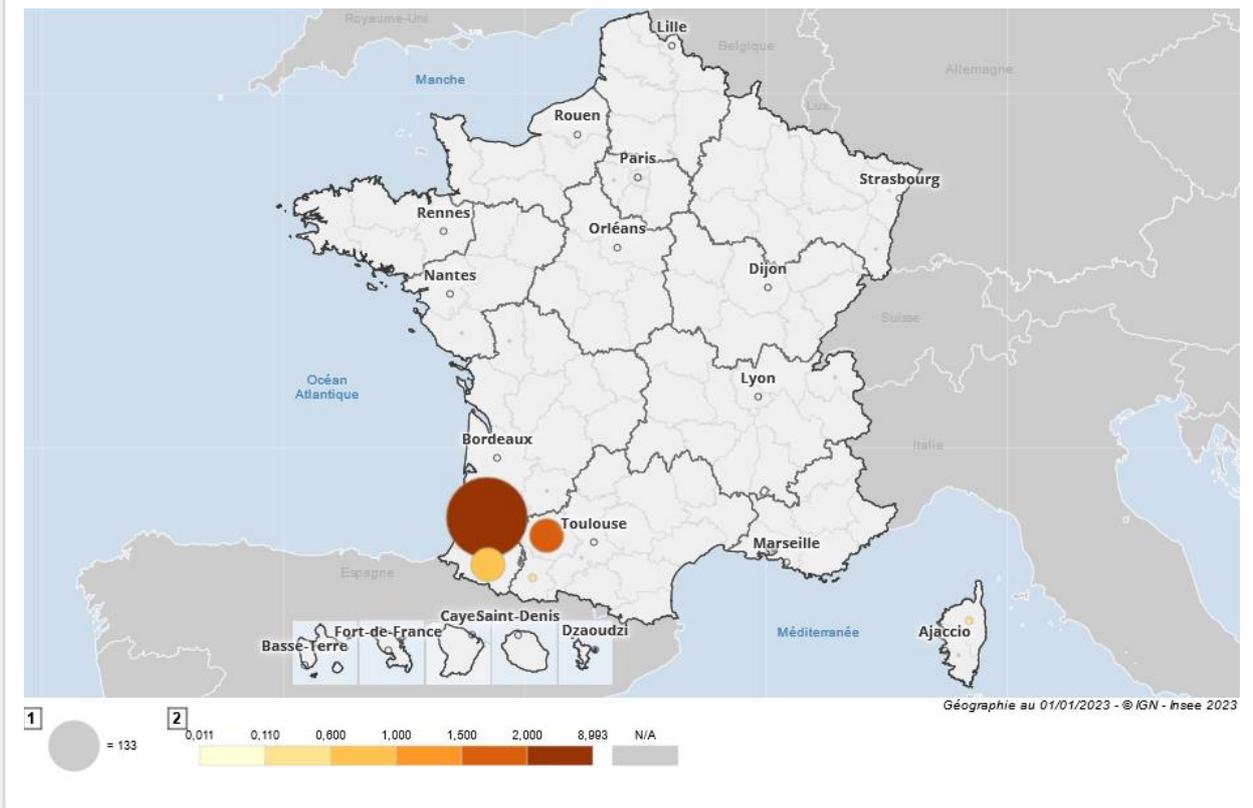
De même, la DO totale sur le 206 ne peut pas être assimilée à une estimation du nombre d'agents disponibles pour gérer la crise, à la fois parce que dans certains cas, des agents hors 206 ont pu être mobilisés et parce que certains agents du 206, par exemple les agents en abattoirs de boucherie, ne sont pas mobilisables sur d'autres tâches. Néanmoins, il permet, par comparaison avec le précédent, de mettre en évidence la réalité de l'effet « taille de la structure », et l'importance d'en tenir compte.

Le rapport entre le nombre de foyers et la DO hors abattoirs de boucherie a été fait pour les 12 départements les plus impactés et se trouve en annexe 4. Ces départements sont identifiés par un fond gris sombre.

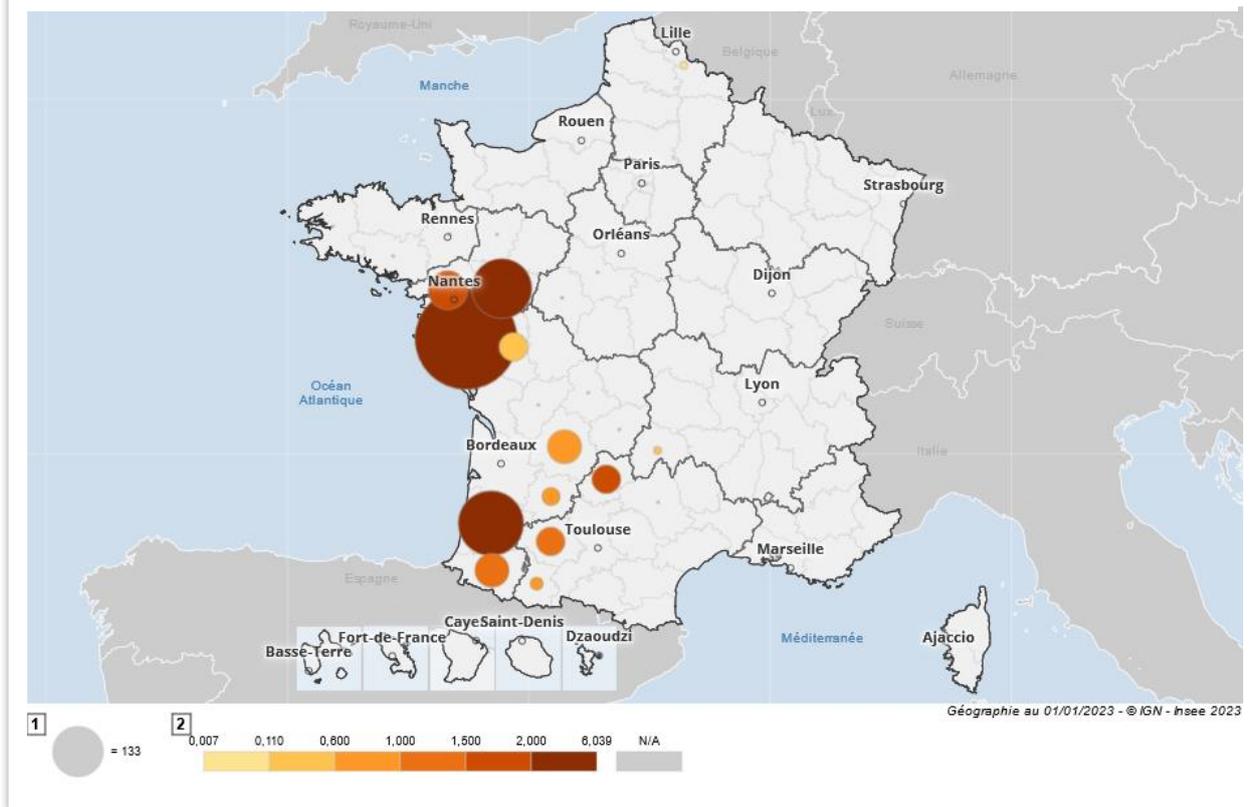
Les barres dans les cellules sont proportionnelles à leur valeur et permettent de les identifier visuellement.

Les trois cartes reprennent les mêmes informations pour chacune des trois années sous forme cartographique, représentant le nombre de foyers sous forme d'un cercle et le rapport de ce nombre avec la DO par la couleur de ce cercle. Les échelles et codes couleur sont les mêmes pour les trois années.

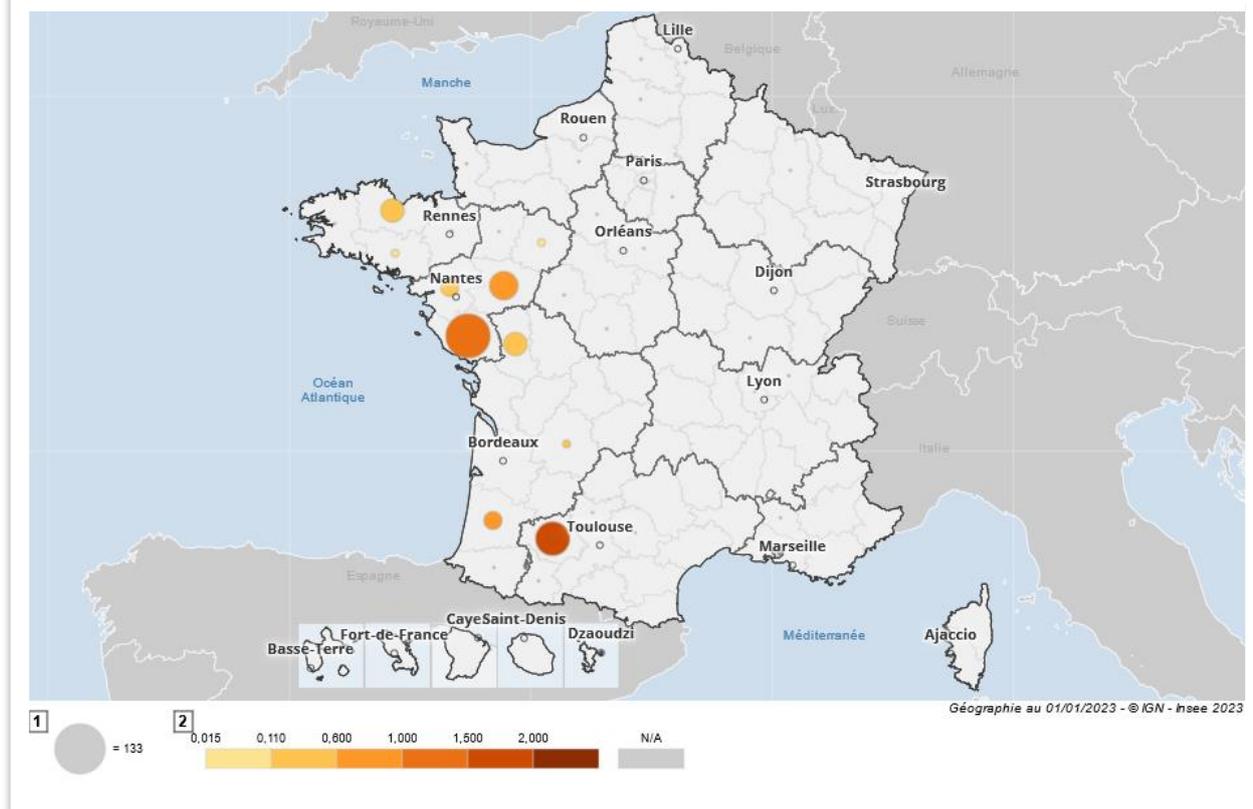
Carte 2 : foyers 2020/2021



Carte 3 : foyers 2021/2022



Carte 4 : foyers 2022/2023



Les valeurs correspondant à ces trois cartes sont indiquées dans les deux tableaux suivants.

| Département | Nb foyers<br>2020/2021 | Nb foyers<br>2021/2022 | Nb foyers<br>2022/2023 |
|-------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| 01          |                        |                        | 3                      |
| 12          |                        | 2                      |                        |
| 15          |                        | 5                      |                        |
| 16          |                        | 2                      |                        |
| 19          |                        | 2                      |                        |
| 22          |                        |                        | 27                     |
| 24          |                        | 59                     | 8                      |
| 27          |                        |                        | 1                      |
| 28          |                        |                        | 1                      |
| 29          |                        | 1                      | 2                      |
| 2A          | 1                      |                        |                        |
| 2B          | 6                      |                        |                        |
| 31          | 1                      |                        |                        |
| 32          | 66                     | 46                     | 64                     |
| 35          |                        | 2                      | 3                      |
| 36          |                        |                        | 1                      |
| 37          |                        | 2                      | 1                      |
| 40          | 341                    | 229                    | 24                     |
| 41          |                        | 1                      |                        |
| 44          |                        | 94                     | 18                     |
| 45          |                        |                        | 3                      |
| 46          |                        | 42                     |                        |
| 47          | 2                      | 22                     |                        |
| 49          |                        | 179                    | 44                     |
| 50          |                        |                        | 1                      |
| 53          |                        | 1                      | 2                      |
| 55          |                        |                        | 1                      |
| 56          |                        | 3                      | 8                      |
| 59          |                        | 8                      | 2                      |
| 62          |                        |                        | 1                      |
| 64          | 58                     | 71                     | 3                      |
| 65          | 7                      | 16                     | 1                      |
| 67          | 1                      |                        |                        |
| 68          | 1                      |                        |                        |
| 69          |                        |                        | 1                      |
| 71          |                        |                        | 1                      |
| 72          |                        |                        | 4                      |
| 74          | 1                      |                        |                        |
| 76          |                        | 2                      | 1                      |
| 77          |                        |                        | 1                      |
| 78          | 1                      |                        |                        |
| 79          | 1                      | 53                     | 35                     |
| 80          |                        |                        | 3                      |
| 81          |                        |                        | 1                      |
| 82          |                        |                        | 2                      |
| 84          |                        |                        | 1                      |
| 85          | 3                      | 534                    | 120                    |
| 87          |                        | 2                      |                        |

Tableau 1 : nombre de foyers par département

| Département | foyer 2020/2021<br>/ DO | foyer 2021/2022<br>/ DO | foyer 2022/2023<br>/ DO |
|-------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 01          |                         |                         | 0,06                    |
| 12          |                         | 0,03                    |                         |
| 15          |                         | 0,16                    |                         |
| 16          |                         | 0,08                    |                         |
| 19          |                         | 0,05                    |                         |
| 22          |                         |                         | 0,15                    |
| 24          |                         | 0,93                    | 0,13                    |
| 27          |                         |                         | 0,04                    |
| 28          |                         |                         | 0,05                    |
| 29          |                         | 0,01                    | 0,01                    |
| 2A          | 0,04                    |                         |                         |
| 2B          | 0,25                    |                         |                         |
| 31          | 0,03                    |                         |                         |
| 32          | 1,96                    | 1,37                    | 1,90                    |
| 35          |                         | 0,01                    | 0,02                    |
| 36          |                         |                         | 0,05                    |
| 37          |                         | 0,11                    | 0,06                    |
| 40          | 8,99                    | 6,04                    | 0,63                    |
| 41          |                         | 0,04                    |                         |
| 44          |                         | 1,79                    | 0,34                    |
| 45          |                         |                         | 0,10                    |
| 46          |                         | 1,71                    |                         |
| 47          | 0,09                    | 0,98                    |                         |
| 49          |                         | 2,89                    | 0,71                    |
| 50          |                         |                         | 0,02                    |
| 53          |                         | 0,01                    | 0,03                    |
| 55          |                         |                         | 0,06                    |
| 56          |                         | 0,03                    | 0,07                    |
| 59          |                         | 0,11                    | 0,03                    |
| 62          |                         |                         | 0,01                    |
| 64          | 0,83                    | 1,02                    | 0,04                    |
| 65          | 0,27                    | 0,62                    | 0,04                    |
| 67          | 0,02                    |                         |                         |
| 68          | 0,03                    |                         |                         |
| 69          |                         |                         | 0,03                    |
| 71          |                         |                         | 0,02                    |
| 72          |                         |                         | 0,06                    |
| 74          | 0,03                    |                         |                         |
| 76          |                         | 0,05                    | 0,02                    |
| 77          |                         |                         | 0,04                    |
| 78          | 0,05                    |                         |                         |
| 79          | 0,01                    | 0,56                    | 0,37                    |
| 80          |                         |                         | 0,16                    |
| 81          |                         |                         | 0,02                    |
| 82          |                         |                         | 0,08                    |
| 84          |                         |                         | 0,05                    |
| 85          | 0,03                    | 5,95                    | 1,34                    |
| 87          |                         | 0,05                    |                         |

Tableau 2 : nombre de foyers rapportés à la dotation du programme 206