

Apport européen dans la lutte contre les maladies transmissibles : apports et limites de l'action communautaire

European contribution in the fight against communicable diseases : contributions and limits of common action

par

Chambaud L.¹

Abstract

Several initiatives of European co-ordination are being further sustained:

- on a legal level, the development of a network for surveillance and control of communicable diseases is being proposed;*
- numerous projects for further co-ordination of pathogen-related surveillance are financed by the Commission : salmonellosis, travel-associated legionellosis, tuberculosis, hepatitis C and Creutzfeldt-Jakob disease (C.J.D.);*

¹ Commission européenne, Bât. J. Monnet, Plateau du Kirchberg, Bureau EUFO 3195, L-2920 Luxembourg, Luxembourg.

- *other projects have a more horizontal approach and should be the basis on which a common culture can be built: the Eurosurveillance monthly bulletin, the weekly electronic bulletin, the projects for exchanging information and data between administrations (I.D.A.), the EPIET training programme, etc.;*
- *some initiatives of the Commission will establish a real dataset with all european resources and expertise in the field of communicable diseases.*

The C.J.D.-crisis caused a change in the way the Commission and member states react to and intervene in a crisis in public health. The shock wave still crosses the Commission services. We'll have to wait and see what consequences it will have on the capacity of the Commission to recognize an alert, to respond with epidemiologic and microbiologic investigations and adequate control measures. The possibilities depend on the structures of the member states. The debate is open.

Key-words

Europe, surveillance, communicable diseases, epidemic.

Introduction

La nécessité d'obtenir une vision de la lutte contre les maladies transmissibles qui dépasse les cadres nationaux est devenue une évidence que viennent renforcer de nombreux épisodes récents. Qui peut soutenir sérieusement que la prochaine épidémie devra s'arrêter aux frontières qui, d'ailleurs, tendent à disparaître au sein de l'Union européenne ?

Mais cette résurgence de l'intérêt pour les maladies transmissibles est, par contre, un phénomène relativement nouveau. En effet, pour la plupart des pays développés, et en particulier les pays de l'Union européenne, la surveillance et la lutte contre les maladies transmissibles semblaient être des actions désuètes il y a quelques années, les efforts combinés de l'hygiène et de la médecine étant supposés venir à bout de tous ces fléaux. Depuis quelques années seulement, avec l'échec de certaines campagnes (comme celle pour l'éradication du paludisme), l'apparition d'épidémies dues à de nouvelles entités micro-

biologiques (infection par le V.I.H., bien entendu, mais également virus Ebola, hantavirus, hépatites C et D ou maladie de Creutzfeldt-Jakob) ou la résurgence de pathologies que l'on croyait maîtrisées (tuberculose, diphtérie, choléra, fièvre jaune...), les maladies transmissibles sont redevenues une préoccupation majeure.

L'implication de la Commission dans ces activités de surveillance et de contrôle trouve sa légitimité dans le traité de Maastricht, qui marque les compétences de cette institution.

L'article 129, en particulier, définit le champ d'action communautaire dans le domaine de la santé publique, à la fois en ce qui concerne le domaine (la prévention) et les procédures de décision (le mécanisme dit de « codécision »).

A la suite de l'application de ce traité, la Commission adopta tout d'abord une communication définissant « **le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique** ». Cette communication, adoptée en 1993, définissait les programmes prioritaires à développer. C'est ainsi que fut adopté le principe d'élargir le programme sur le SIDA, qui se transforma en « Programme concernant la prévention du SIDA et de certaines autres maladies transmissibles ». Ce programme fut définitivement adopté le 29 mars 1996 (JO L 95/16 du 16 avril 1996) et porte sur la période allant du 1^{er} janvier 1996 au 31 décembre 2000. Quatre grands champs ont été définis dans ce programme d'action communautaire, dont le premier (domaine A) porte exclusivement sur la surveillance et le contrôle des maladies transmissibles.

Par ailleurs, devant l'évolution des préoccupations concernant les maladies transmissibles, devant la situation nouvelle créée par la libre circulation des biens et des marchandises dans le territoire de « l'Union européenne » et devant la multiplication des urgences épidémiques face auxquelles la réaction des Etats-membres fut, pour le moins, « désordonnée » (« peste » [Inde], virus Ebola [Congo]...), la Commission a voulu se doter d'un outil réglementaire permettant de mieux coordonner les mécanismes de surveillance et de contrôle au niveau communautaire. Une communication de la Commission sur ce sujet, assortie d'une proposition de décision « portant création d'un réseau de surveillance épidémiologique et de contrôle des maladies transmissibles dans la Communauté européenne » a ainsi été adoptée par la Commission le 7 mars 1996 (JO C 123 du 26 avril 1996). Cette proposition est importante, car elle doit permettre non seulement de donner une base réglementaire à toutes les activités de surveillance et de contrôle au niveau communautaire, mais également de fixer les

orientations de ce type d'activités: quels réseaux développer au niveau européen, pour quelles maladies, dans quels buts? Comment mieux coordonner les réponses des Etats-membres?

Actuellement, ce projet de décision est en discussion, suivant les procédures habituelles qui nécessitent un avis du Conseil économique et social, du Comité des régions, et une codécision du Parlement européen et du Conseil. La proposition sera ainsi examinée en deuxième lecture par le Parlement européen en janvier 1998. Le débat autour de cette proposition illustre bien les ambiguïtés des Etats-membres quant à leur volonté de se doter d'un instrument permettant une véritable action concertée à l'échelon européen. En d'autres termes, plus crus, la question posée est la suivante: la surveillance et le contrôle des maladies transmissibles relèvent-elles exclusivement de chaque Etat-membre ou y a-t-il une place pour l'action communautaire?

Il est raisonnable d'attendre le deuxième semestre de 1998 pour voir cette proposition adoptée définitivement, et en quels termes elle le sera.

Actions financées dans le cadre du programme « Prévention du SIDA et de certaines autres maladies transmissibles »

Le financement de ces actions se fait sur la base de l'opportunité et de la qualité des projets proposés.

Actuellement, ce programme s'articule autour de deux axes: des projets transversaux et des projets par problème.

Projets horizontaux

Ils ont pour vocation de mettre en place un socle commun aux 15 Etats-membres leur permettant de posséder un langage commun dans le domaine de l'épidémiologie de terrain, de définir des procédures de surveillance et de contrôle basées sur un savoir faire reconnu et de développer les mécanismes de communication entre les institutions chargées de ces tâches dans chaque Etat-membre. C'est ainsi que

sont financés le bulletin mensuel de surveillance « Eurosurveillance » et le projet de formation européenne en épidémiologie de terrain (Epiet), qui représentent deux projets essentiels pour la construction de cet ancrage épidémiologique. Par ailleurs, la faisabilité d'un bulletin électronique hebdomadaire sur les maladies transmissibles (Eurosurveillance weekly) est à l'étude cette année.

Par ailleurs, un projet plus ponctuel a été financé en 1997. Il vise à obtenir des priorités de travail au niveau européen concernant les maladies transmissibles, en associant tous les centres de surveillance au sein de l'Union européenne.

Projets par problème

Le programme finance également la mise en place ou l'étude de l'opportunité de réseaux de surveillance sur des problèmes ou maladies spécifiés: c'est ainsi qu'a été mis en place, depuis plusieurs années, le réseau de surveillance européenne du SIDA puis, plus récemment, le réseau d'alerte sur les légionelloses liées aux voyages appelé European Working Group for Legionella Infections (E.W.G.L.I.). La surveillance de la tuberculose, incluant une surveillance des souches multirésistantes est également financée, ainsi que des études sur l'opportunité d'une surveillance européenne de l'hépatite C ou de l'échinococcose. Enfin, nous espérons que dès 1998 pourra être supporté financièrement un réseau de surveillance des résistances aux traitements antibiotiques.

Il faut cependant souligner que plusieurs autres initiatives visant à créer des réseaux de surveillance ou d'alerte ont été mises en place sur des crédits de recherche européens. C'est le cas notamment du réseau de surveillance et d'alerte sur les salmonelloses (Salm-Net), récemment élargi aux *Escherichia coli* producteurs de Verotoxine (Enter-Net). C'est le cas également du réseau de surveillance de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, qui devrait s'élargir à la majorité des Etats-membres au cours de l'année 1998. Cela pose le problème de la nécessaire articulation entre les activités de recherche, dont le financement est obligatoirement limité à la durée de l'expérimentation, et les activités de surveillance, qui collectent des informations en routine, et dont on ne peut prévoir à l'avance la durée, et donc la durée du financement.

Programme I.D.A. (Interchange of Data between Administrations)

Ce programme mérite d'être examiné de manière particulière. Il s'agit d'un programme communautaire, adopté en novembre 1995, dont l'objectif est de permettre aux administrations d'échanger des informations essentielles par l'intermédiaire de réseaux télématiques. Cette initiative qui couvre des champs fort variés, couvre également celui de la santé publique par l'intermédiaire de deux sous-projets : l'un consacré à l'information sanitaire, l'autre à la surveillance dans le domaine des maladies transmissibles. Il s'agit donc principalement d'une mise en relation technologique, mais qui servira d'ossature aux projets développés dans le cadre de ce réseau de surveillance et de contrôle des maladies transmissibles. D'ors et déjà, trois bases de données spécifiques correspondant à des réseaux européens (SIDA, *Legionella* et *Salmonella*) sont connectées à ce système. Il reste à définir les modalités d'utilisation de ce système en tant que système d'alerte rapide reliant les quinze Etats-membres.

Initiatives de la Commission

Afin d'avoir une meilleure connaissance de certains sujets pour lesquels elle est régulièrement interpellée ou qui peuvent devenir des sujets de préoccupation majeurs, la Commission peut lancer des appels d'offre spécifiques. Ce fut le cas en 1996 avec la publication d'un appel d'offre visant à obtenir un inventaire de l'ensemble des expertises et capacités des Etats-membres de l'Union européenne dans le domaine de la surveillance épidémiologique et microbiologique des maladies transmissibles. Cet inventaire, qui devrait être finalisé pour l'été 1998, permettra de disposer d'une banque de données actualisées dans ce domaine, y compris en ce qui concerne les efforts de recherche et les collaborations avec des institutions hors de l'Union européenne.

En 1997, deux autres appels d'offre ont été lancés et débiteront avant la fin de l'année, l'un sur les politiques vaccinales dans l'Union européenne, l'autre concernant l'organisation de la lutte contre les infections nosocomiales dans l'Union européenne.

Collaborations internationales

La Commission est fortement sollicitée pour participer à des initiatives internationales dont l'objectif est de mettre en place un système global d'alerte sur les maladies transmissibles. La « Task force » entre l'Union européenne et les Etats-Unis en est l'exemple le plus évocateur. Son objectif est de renforcer la collaboration dans le domaine des maladies transmissibles à travers trois dossiers :

- la surveillance et la réaction aux phénomènes épidémiques,
- la recherche et la formation à la recherche dans le domaine des maladies transmissibles,
- l'inventaire des capacités et expertises dans ce domaine et l'appui au développement de ces capacités dans d'autres régions du globe.

L'O.M.S., à travers sa division surveillance et contrôle des maladies émergentes et autres maladies transmissibles, est fortement impliquée dans ces dossiers. Plusieurs projets concrets sont ainsi développés en partenariat avec les Etats-Unis.

Outre cette « Task force », d'autres initiatives prolifèrent actuellement au niveau international, et de nombreux contacts sont pris avec le Japon, le Canada, au sein du G7 (ou maintenant du G8 en comptant la Russie) et avec les pays méditerranéens.

Conclusion

Ce rapide tour d'horizon montre que si les projets sont nombreux, ils doivent être coordonnés et replacés dans une véritable stratégie européenne, stratégie qui doit prendre appui sur les compétences et expertises de chaque Etat-membre, mais qui doit également renforcer l'idée d'une véritable coordination européenne. Il reste à définir comment et sous quelles modalités fonctionnelles cette coordination se mettra en place. La nécessité d'une Europe luttant contre les maladies transmissibles est maintenant acquise, et la récente crise de la maladie de la « vache folle » l'a encore soulignée. Il reste à articuler le comment. A cet égard, la Commission devra certainement renforcer sa capacité et son expertise technique pour pouvoir relever ce défi.

Résumé

Plusieurs initiatives sont en cours pour développer la coordination des efforts en Europe :

- sur le plan légal, un projet de décision portant création d'un réseau de surveillance et de contrôle des maladies transmissibles est actuellement en discussion;
- de nombreux projets sont financés par la Commission pour mieux coordonner la surveillance de certaines pathologies : salmonellose, légionellose liée au voyage, tuberculose, hépatite C et, bien entendu, la maladie de Creutzfeldt-Jakob (C.J.);
- d'autres projets ont une vocation plus horizontale et doivent devenir le socle sur lequel se bâtira une culture commune : bulletin mensuel 'Eurosurveillance', bulletin électronique hebdomadaire, projet d'échange de données entre administrations, programme de formation EPIET, etc.;
- enfin certaines initiatives de la Commission permettront de disposer d'une véritable banque de données sur les ressources et expertises existant en Europe dans le domaine des maladies transmissibles.

La crise provoquée par la maladie de C.J. a induit un changement de comportement des Etats-membres et de la Commission face à une situation critique pour la santé publique. L'onde de choc traverse encore les services de la Commission. Reste à savoir quelles seront les conséquences sur la capacité de la Commission à reconnaître une alerte, à mettre en place rapidement une investigation épidémiologique et microbiologique et à préconiser des mesures de contrôle adéquates, ceci en lien étroit avec les structures des Etats-membres. Le débat est ouvert.

Mots-clés

Europe, surveillance, maladies transmissibles, épidémie.

Samenvatting

Om samenwerking binnen Europa te bevorderen, zijn meerdere initiatieven lopende :

- op juridisch vlak wordt momenteel gedebatteerd over het voorstel voor een netwerk voor surveillance en controle van overdraagbare ziekten;
- om de surveillance van sommige pathologieën beter te coördineren, worden talrijke projecten door de Commissie gefinancierd : salmonellose, legionellose na een reis, tuberculose, hepatitis C en uiteraard de ziekte van Creutzfeldt-Jakob (C.J.);
- andere projecten hebben dan weer een veeleer horizontaal gericht doel en moeten de basis vormen voor een gemeenschappelijke cultuur : maandelijks bulletin 'Euro-surveillance', wekelijks elektronisch bulletin, project voor gegevensuitwisseling tussen administraties, vormingsprogramma EPIET, enz.;

- tot slot zullen een aantal initiatieven van de Commissie het mogelijk maken te beschikken over een reële gegevensbank voor bestaande bronnen en expertises in Europa op het vlak van overdraagbare ziekten.

De crisis ten gevolge van de ziekte van C.J. betekende een breuk in de wijze waarop de lidstaten en de Commissie een crisis in de volksgezondheid aanpakken. Die wind raast nog steeds binnen de diensten van de Commissie. Nu moet nog worden afgewacht welke de gevolgen zijn voor de mogelijkheid van de Commissie om een alarmerende situatie te herkennen, snel epidemiologisch en microbiologisch onderzoek in te stellen en aangepaste controlemaatregelen te treffen; het zijn mogelijkheden die in nauw verband staan met de structuur van de lidstaten. Het debat is geopend.

Sleutelwoorden

Europa, surveillance, overdraagbare aandoeningen, epidemie.

Référence

La lettre de l'infectiologue. Septembre 1997; Tome XII n° 7: 341-342.