

Conseil national de l'alimentation

“Avis n° 26

Avis sur la crise de l'Encéphalopathie spongiforme bovine : aspects sanitaires, économiques et nutritionnels

*sur le rapport élaboré à la suite des réunions plénières des 24 octobre et 30 novembre 2000, et en
tenant compte des dispositions arrêtées par le Gouvernement et du développement des connaissances
épidémiologiques concernant l'ESB ■*

Avis adopté le 3 mai 2001, à l'unanimité
des membres présents ou représentés.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
Ministère chargé de la Santé
Secrétariat d'État chargé des PME, du Commerce,
de l'Artisanat et de la Consommation

CNIA

Sommaire

1	Rappel des positions du Conseil prises en octobre et novembre 2000.....	4
1.1	Préambule.....	4
1.2	Sur les aspects scientifiques et sanitaires : la nécessité d'une politique d'éradication et ses conséquences	5
1.2.1	Éléments de faits	5
1.2.1.1	Sur l'appréciation et la hiérarchisation des risques	5
1.2.1.2	Sur les risques de contamination croisée	6
1.2.1.3	Sur les tests	6
1.2.1.4	Sur l'abattage	6
1.2.1.5	Sur les contrôles	7
1.2.1.6	Sur la recherche	7
1.2.1.7	Sur l'information du public	7
1.2.2	Principes d'analyse	7
1.2.3	Conclusions du Conseil national de l'alimentation	8
1.3	Sur la traçabilité	10
1.3.1	Éléments de faits.....	10
1.3.1.1	La traçabilité dans le domaine de l'alimentation animale	10
1.3.1.2	La traçabilité des viandes bovines	11
1.3.1.3	La traçabilité des produits transformés à base de viande bovine	11
1.3.1.4	La traçabilité de la viande bovine dans la Restauration hors domicile (RHD)	12
1.3.1.5	Le cas particulier des achats publics	12
1.3.1.6	Les contrôles	13

1.3.2_	Conclusions du Conseil national de l'alimentation	13
1.3.2.1_	Dans le domaine de l'alimentation animale	13
1.3.2.2_	Pour les viandes bovines	13
1.3.2.3_	Pour les produits transformés à base de viande bovine	14
1.3.2.4_	Pour les achats publics	14
1.3.2.5_	Sur les contrôles	14
1.4_	Sur les conséquences nutritionnelles liées à la diminution ou à l'arrêt de la consommation de viande bovine et aux transferts de consommation	15
1.4.1_	L'évolution constatée des consommations alimentaires	15
1.4.2_	Les conséquences nutritionnelles	15
1.4.3_	Conclusions du Conseil national de l'alimentation	16
1.5_	Sur les coûts économiques de la crise actuelle et les conséquences de l'interdiction des farines de viande et d'os	16
1.5.1_	Éléments de faits	16
1.5.2_	Conclusions du Conseil national de l'alimentation	17
2_	Les enseignements épidémiologiques récents	17
2.1_	Retirés du programme de tests engagé en juin 2000	17
3_	Les décisions et mesures récentes du Gouvernement et de l'Union européenne relatives à l'ESB	18
3.1_	En ce qui concerne le renforcement de la recherche	18
3.2_	En ce qui concerne les mesures destinées à diminuer le risque sanitaire	18
3.2.1_	La suspension de l'utilisation des farines animales	18
3.2.2_	La poursuite des mesures de retrait des tissus ou animaux à risques	19
3.2.3_	La mise en place du dépistage systématique de l'ESB sur tous les bovins de plus de trente mois	20
3.2.4_	Le renforcement des contrôles	20
3.2.5_	Le renforcement des mesures de précaution et de sécurisation pour la santé de l'homme	20
3.3_	En ce qui concerne le soutien et l'accompagnement des filières bovines et avicoles	20
4_	Réexamen des positions du CNA à la lumière des enseignements épidémiologiques et des décisions récentes du Gouvernement	21
4.1_	En ce qui concerne les aspects scientifiques et sanitaires	21
4.2_	En ce qui concerne les contrôles	22
4.3_	En ce qui concerne la protection des salariés des entreprises de la filière et des agents de contrôle	22
4.4_	En ce qui concerne la traçabilité	23
4.5_	En ce qui concerne l'information des consommateurs	23
4.6_	En ce qui concerne les aspects nutritionnels	23
4.7_	En ce qui concerne les aspects économiques	23
5_	Les recommandations du Conseil national de l'alimentation	23
_	Liste des abréviations utilisées	28



- *Le Conseil national de l'alimentation s'est réuni en séance plénière les 24 octobre et 30 novembre 2000 pour traiter des conséquences à tirer de la nouvelle crise de l'Encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), seconde crise survenue après celle de mars 1996, lorsque fut confirmée l'hypothèse d'une possible transmission de cette maladie animale à l'homme .*

1_ Rappel des positions du Conseil prises en octobre et novembre 2000 .

1.1_ Préambule .

Compte tenu de l'évolution de la crise de l'ESB, des interrogations de l'opinion publique et des préoccupations des différentes professions de la filière bovine, le Conseil national a notamment examiné les sept aspects suivants :

Le 24 octobre :

- L'utilisation, encore possible, des farines animales pour l'alimentation des porcs et des volailles, ainsi que les modalités d'abattage des troupeaux dont un animal a été reconnu atteint par l'ESB,
- Les méthodes et principes pour organiser et mettre en œuvre les mesures de police sanitaire et l'information du public,
- L'état des connaissances sur les risques pour les consommateurs,
- L'état de la recherche et les travaux en cours.

Et le 30 novembre :

- La traçabilité,
- Les interrogations sur la nutrition, liées à la diminution ou à l'arrêt de la consommation de viande bovine et aux transferts de consommation,
- Les dimensions économiques de la crise actuelle.

La situation dans le domaine de la restauration collective a été examinée à l'occasion du 5^e et du 6^e sujets ci-dessus.

Quatre membres du Conseil avaient été désignés pour préparer les débats et les conclusions de la séance du 24 octobre : M. Jean-Claude Olivier, de la Confédération Paysanne, M. Guy Paillotin, ancien président de l'INRA, M. Vincent Perrot, de la Confédération du logement et du cadre de vie et M. Gilbert Capp, de la CFDT.

Ont assisté aux débats et répondu aux questions des membres du Conseil les personnalités suivantes :

Le 24 octobre :

– Pour les instances scientifiques : M. Dominique Dormont, président du Comité interministériel sur les ESST, M. Martin Hirsch, directeur général de l'AFSSA, M. Gérard Pascal, président du Comité scientifique directeur de l'Union européenne et président du Comité scientifique de l'AFSSA, M. Elsen (INRA) et M. Hubert Laude (INRA),

– Pour les administrations : M. Lucien Abenhaïm, directeur général de la santé, M^{me} Catherine Geslain-Lanéelle, directrice générale de l'alimentation, M. Bernard Vallat, directeur général adjoint, M. Noël Diricq, chef de service à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ainsi que M. Luc Valade et M^{me} Aline Peyronnet, sous-directeurs, M^{me} Édith Vidal, chef de service à la Direction des politiques économique et internationale,

– Pour les professions concernées, et outre les membres des collèges du CNA représentant les professionnels : M. Chevalier, président de la Fédération nationale bovine (FNB), M^{me} Charlotte Dunoyer, représentant le Syndicat national des industriels de la nutrition animale (SNIA), M. Pierre Merlot, représentant le Syndicat national des coopératives de produc-

tion et d'alimentation animales (SYNCOPAC), M. François Toulis, président de la Fédération nationale des coopératives bétail et viande, M. Louis Orenga, directeur du Centre d'information sur les viandes (CIV), M. Denis Sibille, secrétaire général de la FNB. Certains membres du Conseil s'étaient fait assister ou accompagner par des personnalités extérieures. Ont ainsi participé aux travaux M. François Dufour et M. Paul Vieille, de la Confédération paysanne.

Et le 30 novembre :

Aux personnalités déjà présentes le 24 octobre, se sont ajoutés pour la seconde séance :

- Pour les instances scientifiques : M. Jean-Pierre Loisel (CREDOC) et M. Serge Hercberg (unité mixte InVS/CNAM),
- Pour les administrations : M. Jean-Claude Roche (DGCCRF), M. Jean-Yves Martin (DGAL),
- Pour les professions concernées, et outre les membres des collègues du CNA représentant les professionnels : M. De Wild (OFIVAL), MM. Jacques Giroux et Jean Morand (INTERBEV), M. Jacques Pujol (FNEAP), M. Bernard Chardon (Association des Maires de France).

À l'issue de chacune de ces deux séances, le Conseil national a mis au point des relevés de conclusions, qui ont été adoptés à l'unanimité et immédiatement portés à la connaissance des pouvoirs publics.

Lors de la séance plénière du 23 janvier 2001, il a été décidé que ces relevés de conclusions pourraient être présentés sous forme d'un avis du CNA, sous réserve d'une actualisation du texte en fonction des dispositions arrêtées par les autorités sanitaires.

Pour cette reprise sous forme d'un avis, les personnalités qui avaient été entendues ont été reconsultées afin d'actualiser les différentes informations.

1.2_ *Sur les aspects scientifiques et sanitaires : la nécessité d'une politique d'éradication et ses conséquences* .

1.2.1_ *Éléments de faits* .

Le Conseil, qui n'a pas compétence pour prendre des positions scientifiques et ne peut fonder ses réflexions et recommandations que sur les travaux scientifiques existants et notamment les avis des instances scientifiques, a pris note des informations qui lui ont été fournies sur l'état de la réglementation, et des nombreuses mesures déjà mises en œuvre. Il a également pris note des éléments suivants :

1.2.1.1_ *Sur l'appréciation et la hiérarchisation des risques* .

L'évaluation scientifique du risque que présente pour l'homme l'agent pathogène (prion) de l'ESB s'est considérablement développée au cours des dernières années. Toutefois, il n'existait pas encore fin octobre 2000 d'étude visant à estimer et à hiérarchiser les unes par rapport aux autres les différentes origines de risque, à l'exception de travaux sur la dangerosité intrinsèque des différents tissus. Il n'y avait pas de travaux croisant la fréquence statistique de la consommation des produits et leur degré d'infectiosité ou la vraisemblance de leur contamination. L'administration a indiqué que des travaux devraient être engagés prochainement.

Il n'existait, au moment de l'examen par le Conseil, aucune réglementation ou recommandation spécifique sur les précautions à prendre pour les salariés dans les processus de production, notamment pour ceux qui utilisent des outils contondants et/ou qui peuvent être en contact avec des matériaux à risque spécifiés. Des travaux étaient menés par la Caisse nationale d'assurance maladie, la Mutualité sociale agricole et les administrations compétentes du ministère de l'Agriculture et du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sur les précautions à prendre, de manière générale, pour l'ensemble des risques biologiques, liés notamment à l'ESB, dans les abattoirs. Ils devaient aboutir en fin d'année 2000 et ont effectivement été publiés à cette date. Il n'existait pas de travaux analogues pour les autres stades de la filière.

La dose minimale infectante, où que soit localisé l'agent infectieux, était inconnue.

1.2.1.2_ Sur les risques de contamination croisée .

Dans l'information diffusée lors de la mise en évidence de cas de survenue d'ESB chez les bovins, l'accent était mis sur la vraisemblance d'une contamination croisée entre la nourriture pour bovins, qui, normalement, ne comprenait plus de farines d'origine animale depuis la décision prise en 1990, et les aliments destinés à d'autres espèces non ruminantes où l'utilisation de telles farines demeurait autorisée. Cette autorisation était fondée sur les précautions prises au stade de la fabrication des farines en 1996 (retrait des cadavres, des saisies sanitaires et des matériaux à risque spécifiés; chauffage à 133 °C pendant 20' sous une pression de 3 bars).

Certains responsables scientifiques ont indiqué au Conseil que la contamination croisée ne pouvait vraisemblablement suffire à expliquer l'intégralité des cas constatés.

Au stade de la fabrication d'aliments composés pour animaux, aucune règle obligatoire ne fixait l'organisation des processus de production; seul un guide de bonnes pratiques avait été élaboré par les deux syndicats professionnels, le SNIA et le SYNCOPAC. Ce guide avait été approuvé par les services de contrôle (DGAL et DGCCRF) mais n'était pas obligatoire. Il n'existait de données actualisées et exhaustives ni dans les syndicats professionnels ni dans les administrations, permettant de connaître la part des unités de production qui appliquent effectivement le guide de bonnes pratiques.

Selon les informations fournies par la DGCCRF, sur un total de quatre cents usines, une quinzaine de sites était dédiée à la seule fabrication d'aliments pour ruminants et environ trente disposaient de lignes de fabrication spécifiques aux aliments pour ruminants. Une partie seulement des autres usines avait exclu de toutes leurs fabrications l'utilisation des farines animales.

Aucune règle technique détaillée n'existait aux stades du transport et du stockage. Au stade du transport, le guide de bonnes pratiques élaboré par le SNIA et le SYNCOPAC prévoyait le nettoyage des camions en cas de transport de farines animales ou d'aliments contenant et le non-transport simultané d'aliments pour ruminants et d'aliments contenant des farines. En revanche, les moyens utilisés n'étaient, en règle générale, pas distincts selon qu'il s'agissait d'aliments pour bovins ou pour d'autres espèces.

Les fabricants d'alimentation animale, qu'il s'agisse du SNIA ou du SYNCOPAC, ont déclaré devant le Conseil qu'ils estimaient impossible de garantir l'absence totale de contamination croisée au stade de la fabrication, dans les usines fabriquant des aliments à la fois pour les ruminants et pour les autres espèces, ainsi qu'au stade du transport, à celui du stockage et à celui de l'utilisation dans les exploitations abritant plusieurs espèces animales.

1.2.1.3_ Sur les tests .

Les tests jusqu'alors disponibles, qu'il s'agisse des tests conventionnels ou des tests rapides ne donnaient pas, au mois d'octobre 2000, la certitude qu'un animal pour lequel le test est négatif est effectivement indemne d'infection par l'agent de l'ESB. Ils ne pouvaient d'ailleurs détecter la maladie que lorsque celle-ci atteint le système nerveux central. Les tests rapides, à supposer qu'ils puissent donner de faux résultats positifs, faisaient en toute hypothèse l'objet d'une vérification par des tests conventionnels.

Il n'existait pas à cette même date de test validé pour la détection de l'agent infectieux de l'ESB dans le système nerveux central des ovins.

1.2.1.4_ Sur l'abattage .

Le principe était et est encore celui de l'abattage systématique du troupeau et des animaux encore vivants qui en sont issus, lorsque l'un des animaux est reconnu atteint par l'ESB. Cependant, même en dehors des cas de fraude, cette exigence n'exclut pas que certains animaux ont pu être vendus dans la période antérieure à l'arrêté de suspicion pris par le préfet sur proposition du directeur des services vétérinaires lorsque celui-ci a eu connaissance, notamment par l'éleveur, d'une suspicion d'ESB. Lorsque la suspicion est confirmée, le rappel des bêtes vendues est entrepris.

1.2.1.5_ *Sur les contrôles .*

Lorsqu'un cas d'ESB est constaté, les services vétérinaires doivent effectuer des recherches sur une très longue période de temps pour tenter de déterminer quels ont été les modes d'alimentation de cet animal. La durée d'incubation étant très longue, les pièces comptables ou de toute autre nature, n'existent souvent plus. La durée de conservation des documents varie d'un à cinq ans en fonction de la nature de l'obligation (sanitaire, fiscale, etc.), ce qui ne permet pas de conduire valablement des enquêtes en entreprise lorsqu'un cas d'ESB apparaît et *a fortiori* si un consommateur est ensuite contaminé, puisque la durée d'incubation chez l'être humain s'ajoute en partie à celle de l'animal. Une telle enquête présente certes d'autres difficultés si elle se propose des fins répressives, notamment la difficulté d'imputer la contamination à une origine précise, mais elle présenterait au moins un intérêt épidémiologique.

Les enquêtes n'avaient débouché sur des sanctions pénales que dans un nombre extrêmement restreint de cas, en raison du caractère très complexe des vérifications à effectuer, lié entre autres à de la durée d'incubation de la maladie chez l'animal (5 ans en moyenne), et de la difficulté de démontrer l'intentionnalité du non-respect des règles.

Sur les douze procès verbaux établis par la DGCCRF pour ce qui concerne l'alimentation des animaux, sept avaient débouché sur des décisions de justice. Il y a eu cinq classements et une relaxe. La seule condamnation a concerné la présence de farines de poisson dans l'alimentation de bovins. Les membres du Conseil national ont donc considéré que les mesures à caractère administratif (rappel ou retrait) conservent donc toute leur justification.

Le taux de 0,3 % de présence de farines animales dans l'alimentation pour bovins en deçà duquel l'administration de contrôle n'engageait pas de procédure pénale, correspond au seuil à partir duquel la contamination pouvait être quantifiée, compte tenu des marges d'incertitude des méthodes d'échantillonnage des prélèvements et des méthodes d'analyse en laboratoire. Toutefois, le seuil de détection était très nettement inférieur. En dessous du taux de 0,3 %, des mesures administratives sont prises (avertissement, nouveaux prélèvements, etc.).

1.2.1.6_ *Sur la recherche .*

Ces dernières années ont été marquées par une forte intensification des recherches sur les ESST. De nombreuses recherches sont aujourd'hui en cours, par exemple sur la transmission verticale vache/veau, sur le rôle éventuel de micromammifères sauvages ou d'arthropodes en tant que vecteurs d'infection. Cependant, sauf ces derniers travaux, il n'avait pas été mené jusqu'alors de programme de recherche systématique visant à déterminer l'origine des cas NAIF, c'est-à-dire des cas de bovins atteints d'ESB bien que nés après l'interdiction des farines en 1990. Des programmes de recherche complémentaires avaient été définis et validés scientifiquement mais ils n'avaient pas démarré à la fin de l'année 2000.

1.2.1.7_ *Sur l'information du public .*

Les sondages d'opinion réalisés par le Centre d'information des viandes montrent qu'une part importante des Français ne connaît encore que très imparfaitement certaines caractéristiques importantes du problème ainsi que les mesures prises. Par exemple, seuls 18 % connaissent l'ordre de grandeur de l'écart entre le nombre de cas d'ESB constatés en Grande-Bretagne et celui des cas constatés en France (de 1 à plus de 1 000). 43 % assimilent une maladie de Creutzfeld-Jacob classique et sa nouvelle forme imputable à l'ESB.

Les sondages réalisés par le CIV et celui réalisé par IPSOS à la demande du ministère de l'Agriculture, en vue des États généraux de l'alimentation, traduisent une perte de confiance importante dans l'information diffusée par les pouvoirs publics.

1.2.2_ *Principes d'analyse .*

Le Conseil national a estimé que, en l'état des éléments ainsi fournis en réponse à ses questions par les experts chargés de l'évaluation scientifique des risques, les représentants des autorités sanitaires, les représentants des professions impliquées dans les processus de production en amont de la chaîne alimentaire, ces éléments devaient être analysés au regard des principes d'analyse suivants pour la protection des consommateurs contre les risques liés à l'alimentation :

– Les mesures ne peuvent se concevoir que selon un processus en quatre étapes, confiées aux instances chargées de l'évaluation du risque, qui préparent les décisions de gestion du risque à prendre par les autorités sanitaires. Ces étapes, énoncées au plan international par le Codex Alimentarius, sont l'identification du danger, sa caractérisation, la probabilité d'exposition de la population aux facteurs de risque, l'estimation quantitative du risque.

– Lorsque le contexte est celui de l'absence de certitude scientifique sur l'existence du risque, les décisions doivent être prises au titre du principe de précaution. En revanche, lorsque l'existence d'un risque est avérée, les décisions des autorités de gestion relèvent du domaine de la prévention et de celui de la police sanitaire, et non plus de celui de la précaution. Dans ce second cas, deux options peuvent être choisies, isolément ou conjointement selon le degré du risque et selon que son développement est ou non maîtrisable : soit les mesures de gestion visent à limiter l'exposition des consommateurs aux facteurs de risque soit elles doivent viser à supprimer la source même du danger.

Dans le cas de l'ESB, la confirmation en 1996 d'une possible transmission à l'homme de l'agent infectieux (prion) a démontré l'existence d'un risque alimentaire. La conséquence en est que les mesures ne relèvent plus simplement du principe de précaution mais, pour une part au moins, directement de la prévention et de la police sanitaire, qui nécessitent des mesures plus fortes, plus systématiques et plus précises. Le développement des connaissances a ensuite progressivement accru ce glissement des décisions de gestion du domaine de la précaution vers celui de la prévention.

De nombreuses incertitudes subsistent sur les caractéristiques de l'agent infectieux, sur ses modes de transmission entre espèces et à l'intérieur d'une espèce, sur l'infectiosité des tissus ou matières qui l'hébergent, sur les risques de contamination de tissus en eux-mêmes non infectieux, sur les tissus à l'origine des cas humains, des décisions de précaution doivent cependant continuer à être prises en plus des mesures de prévention et de stricte police sanitaire.

La difficulté de maîtriser la dissémination de l'agent infectieux, en raison de la possibilité de contamination très en amont de la chaîne alimentaire, de la complexité des filières, de la multiplicité des utilisations directes et indirectes des produits d'origine animale, de durées d'incubation très longues et de surcroît, silencieuses, rend insuffisante une approche qui viserait seulement à limiter l'exposition des consommateurs aux facteurs de risque. Une telle approche est évidemment indispensable mais il est aussi nécessaire de se placer dans une optique d'éradication, c'est-à-dire d'adopter, notamment en amont, des mesures qui visent à l'élimination de l'agent infectieux de l'ESB.

1.2.3_ Conclusions du Conseil national de l'alimentation .

Ces éléments de fait, fournis au cours de la séance du 24 octobre, et ces principes d'analyse, ont amené le Conseil national aux conclusions suivantes, qu'il avait jugé nécessaire de porter à la connaissance des pouvoirs publics dès le 31 octobre 2000 :

1 – Les membres du Conseil national avaient constaté que des possibilités de contamination croisée existaient, que la dose infectante n'était pas connue, que les pouvoirs publics considéraient qu'une partie au moins des cas d'ESB s'expliquait par des contaminations croisées. Dès lors, et bien qu'en principe les conditions de production des farines en France fussent sécurisées, un large consensus des membres du CNA s'était dégagé pour estimer que la solution la plus conforme à la sécurité des consommateurs était que, compte tenu des risques de contamination croisée, les pouvoirs publics prennent rapidement les dispositions nécessaires pour une interdiction totale de l'usage des farines de viande et d'os dans l'alimentation des animaux de toutes espèces.

L'ensemble des membres du Conseil national avait estimé que, si toutefois les pouvoirs publics jugeaient, au vu de l'avis des instances scientifiques, qu'une telle décision n'était pas nécessaire, un renforcement immédiat et drastique des obligations réglementaires et des mesures de contrôle sur l'alimentation des animaux était indispensable :

- Règles obligatoires sur les conditions de production, de transport et de stockage ;
- Règles sur la nature et la durée de conservation des documents permettant de connaître les conditions d'approvisionnement, de production, de transport et de stockage ;

– Mesures administratives de rappel et de retrait, indépendamment de procédures pénales éventuelles, dès lors que la présence de farines animales dans l'alimentation des bovins aurait été mise en évidence, même si l'importance de la contamination ne pouvait être quantifiée.

Dans la même hypothèse, et sous réserve que les instances scientifiques aient confirmé leur validité, les prescriptions techniques imposées par la réglementation européenne pour la production des farines de viande elles-mêmes (cf. ci-dessus point 2) auraient dû être inscrites en droit international.

Le Conseil considérait que l'interdiction totale de l'usage des farines de viande et d'os dans l'alimentation des animaux de toutes espèces devait être relayée au niveau de l'Union européenne, de manière à apporter les garanties nécessaires aux consommateurs français et européens.

2 – L'ensemble des membres du Conseil avait estimé que le lancement du programme de tests rapides sur 40 000 animaux et son extension annoncée par le ministre de l'Agriculture et de la Pêche pour 8 500 animaux, constituaient des étapes importantes pour la connaissance épidémiologique de la maladie et pour la prévention d'une partie des risques.

Malgré les limites des tests de dépistage rapide présentés par les experts, qui faisaient qu'il n'était possible de repérer les animaux en incubation que dans une phase préclinique, le Conseil avait considéré qu'une étape supplémentaire était nécessaire et que la mise en place annoncée de tests sur des animaux entrant dans la chaîne alimentaire devait être la plus large possible, même si elle ne pouvait constituer qu'un moyen complémentaire notamment par rapport au retrait des MRS.

Le Conseil pensait que l'objectif du programme ne devait pas être limité à l'expérimentation ou à la connaissance épidémiologique mais s'inscrire dans le champ de la santé publique, bien que la réalisation d'un test ne permette pas de donner une indication sûre au consommateur en raison des limites de sensibilité évoquées ci-dessus.

L'orientation du programme aurait dû tenir compte de ce que l'incidence des cas déclarés d'ESB était différente selon les divers types de cheptels.

3 – Pour favoriser la cohérence des mesures, leur proportionnalité entre les différents domaines du risque ainsi que l'explication au public, le Conseil considérait que des travaux devaient être entrepris sur la hiérarchie et la quantification des facteurs de risque. Il estimait nécessaire aussi de comparer les risques liés à l'ESB avec l'importance des risques dans d'autres domaines de l'alimentation et plus généralement avec les autres domaines de la santé.

4 – Il estimait que les autorités compétentes en matière de sécurité au travail, administrations et caisses de sécurité sociale, devaient faire aboutir très rapidement les travaux engagés sur les précautions à prendre dans certains processus de productions et élargir ces travaux aux autres stades de la filière et aux agents chargés du contrôle.

5 – Des améliorations auraient dû être apportées à l'information diffusée aux professionnels et aux consommateurs. Elles devaient viser à la fois un objectif de transparence, nécessaire à la confiance, et une meilleure compréhension de la réalité des risques et des mesures.

Le Conseil estimait que, lors de l'annonce d'une nouvelle mesure, les mesures précédentes doivent être systématiquement rappelées. Les objectifs d'ensemble et la perspective dans laquelle se situent les pouvoirs publics doivent être expliqués.

Il estimait, en outre, utile de préciser si la mesure se situe dans le domaine de la précaution, parce que les décisions sont prises dans un contexte de fortes incertitudes, ou se situe dans celui de la prévention et de la police sanitaire, et dans ce second cas, si elle vise à prévenir le risque, en éradiquant le danger ou en diminuant la probabilité d'exposition à celui-ci.

Outre l'information diffusée à l'occasion de la découverte de nouveaux cas d'ESB ou de l'intervention d'une nouvelle mesure, le Conseil proposait qu'une information de fond soit diffusée indépendamment de l'actualité immédiate, une information régulière et hors période de crise permettant une meilleure compréhension par le public.

Il estimait que l'information sur la nature des plans de contrôle et de surveillance, sur leur conduite et sur leurs résultats, doit être systématique et détaillée.

Le CNA avait considéré qu'une part de la difficulté de compréhension éprouvée par les consommateurs et les professionnels tenait vraisemblablement à la fréquence de modification de la liste des tissus ou organes susceptibles de concentrer le prion. Au départ, la seule méthode était sans doute de poser aux instances scientifiques des questions au fur et à mesure d'interrogations ponctuelles. En revanche, le degré actuel de connaissance des filières de production et de commercialisation et de la pathologie animale doit conduire à un examen global, permettant la mise au point d'une liste plus stable de matériaux à risque spécifiés et leur retrait du circuit alimentaire, et facilitant la comparaison et la mise en cohérence entre les listes française et internationale.

6 – Les membres du Conseil national avaient estimé, comme les pouvoirs publics, que la pleine efficacité des mesures supposait qu'elles fussent étendues au plan européen.

1.3_ *Sur la traçabilité* .

1.3.1_ *Éléments de faits* .

Sur la base des éléments d'éclairage fournis par les représentants des autorités sanitaires et les professionnels concernés, en réponse aux questions posées par les membres du Conseil, les débats avaient permis d'identifier certains éléments de fait.

Il s'est avéré important de distinguer trois notions différentes qui sont parfois confondues : la sécurité, la qualité et la traçabilité. Les deux premières notions concernent les caractéristiques des denrées alimentaires elles-mêmes, la dernière est relative à des mécanismes et procédures, qui peuvent ou non être intégrés au système « qualité » des entreprises. Son objet est de coupler un flux physique de matières et un flux d'informations.

Les consommateurs ont exprimé deux attentes :

- D'une part une information suffisante sur les modes d'élevage et les procédés industriels; à cet égard la traçabilité est un des moyens de garantir la fiabilité de cette information,
- D'autre part qu'existent les moyens de rappeler des lots non conformes aux critères de sécurité sanitaire et de salubrité, ce pour quoi la traçabilité est un élément important.

1.3.1.1_ *La traçabilité dans le domaine de l'alimentation animale* .

Depuis un décret d'août 2000, l'étiquetage des matières premières utilisées par l'industrie de la nutrition et de l'alimentation animales doit comporter le nom, l'adresse du fournisseur et les garanties nutritionnelles. Or, selon les professionnels de l'alimentation et de la nutrition animale, ces mentions ne seraient pas portées de manière systématique. Le texte d'août 2000 n'était donc pas encore totalement appliqué fin 2000. Ce point est d'autant plus important que, par exemple, cet étiquetage permettrait aux industriels de l'alimentation animale de vérifier si, à la suite de l'interdiction des graisses d'origine animale, ne sont pas utilisés, en substitution, des ingrédients qui sont susceptibles de poser eux-mêmes problème parce qu'ils exigent des traitements particuliers ou bien parce qu'ils sont interdits pour des raisons de sécurité; par exemple des huiles usagées (d'origine végétale, comme les huiles de friture devenues impropres à la consommation humaine ou d'origine minérale, c'est-à-dire issues de produits pétroliers).

Au stade suivant de la filière, c'est-à-dire à la sortie des usines de fabrication d'aliments pour animaux, les mentions d'étiquetage relatives à la composition des aliments issus de ces usines concernent parfois des familles d'ingrédients, non les ingrédients eux-mêmes, alors que les informations concernant ces derniers sont disponibles et d'ailleurs normalement indiquées pour l'alimentation des animaux sous label.

Il existe un guide de bonnes pratiques unique pour l'ensemble des fabricants d'aliments pour animaux qui le mettent en œuvre. En revanche, chaque client (filière sous label, marque, distributeur, etc.) tend à prévoir sa propre charte de qualité dans ses relations avec les éleveurs. Ainsi, le guide de bonnes pratiques fixe un socle commun de conditions de fabrication dans les usines alors que les chartes visent à différencier les produits en fixant des exigences particulières de transparence pour les formulations d'aliments. Un effort particulier doit donc viser l'amélioration et la généralisation du guide de bonnes pratiques.

1.3.1.2_ *La traçabilité des viandes bovines* .

La France est très en avance au niveau communautaire pour la traçabilité de la viande bovine. Le socle du dispositif que constitue l'identification individuelle des bovins était déjà en place il y a plus de vingt ans, ce qui a permis de l'améliorer progressivement.

En ce qui concerne l'étiquetage des viandes bovines à la distribution, un accord interprofessionnel de 1997, étendu par un arrêté de 1998, a imposé pour la viande bovine française l'origine de l'animal, c'est-à-dire l'indication des lieux où l'animal est né, où il a été élevé et abattu, ainsi que son type racial (laitier ou viande) et sa catégorie (jeune bovin, vache, taureau, etc.).

Un décret a été pris en 1999 pour fixer des règles de traçabilité et des sanctions pénales, du stade de l'abattage au stade de la commercialisation.

Un autre accord interprofessionnel a été signé le 16 novembre 1999 pour garantir la transparence des approvisionnements dans la restauration hors domicile, et étendu par les pouvoirs publics le 24 février 2000. Les exigences qu'il instaure sont toutefois moins développées que celles prévues dans l'accord interprofessionnel concernant la distribution : l'indication des lieux de naissance et d'élevage, de la catégorie de l'animal (jeune bovin, vache, taureau) et du type racial (laitier ou viande) ne sont pas obligatoires.

Un règlement européen du 17 juillet 2000, applicable à tous les stades de la commercialisation depuis le 1^{er} septembre 2000, rend obligatoires seulement trois mentions dans les États-membres : un numéro de traçabilité assurant une relation entre des pièces de viande et l'animal ou le groupe d'animaux d'origine, le pays d'abattage, le numéro d'agrément de l'abattoir et celui de l'atelier de découpe. Ce n'est qu'au 1^{er} janvier 2002 que sera exigée une information complète sur l'origine des animaux, comprenant les lieux de naissance et d'élevage ainsi que les sites d'abattage et de découpe. Même à cet horizon, l'indication du type d'animal ne sera pas exigée.

La France a obtenu de pouvoir maintenir sur son territoire des mentions complémentaires obligatoires pour les viandes d'origine française jusqu'au 31 décembre 2001 par une décision de la Commission du 13 octobre 1998, sans que ces mentions puissent être imposées pour les viandes importées. Toutefois, l'interprofession n'a pas à ce jour demandé une nouvelle extension des accords interprofessionnels. Les pouvoirs publics n'ont pas fait usage du pouvoir dont ils disposent d'intervenir directement par voie réglementaire sans attendre des accords interprofessionnels. Les contrôles effectués par la DGCCRF avaient montré que certains opérateurs ne respectaient pas spontanément leurs obligations. Par ailleurs, certaines entreprises ne sont pas membres de l'interprofession et ne sont donc pas tenues par des engagements au sein de celle-ci. Il en est de même pour les producteurs étrangers.

Une partie importante du travail de collecte des informations tracées s'effectue dans les abattoirs. Les procédures de saisie de ces informations sont essentiellement manuelles, ce qui accroît les risques d'erreur par comparaison à des mécanismes de saisie automatiques. Cette observation vaut également pour les établissements intermédiaires (découpe, commerce de gros) qui doivent aussi tenir une comptabilité matière précise.

S'agissant des viandes placées sous signe de qualité, il semble que les obligations en matière de traçabilité peuvent différer entre les cahiers des charges, notamment parce que les obligations se sont progressivement renforcées du fait de l'accord interprofessionnel et parce que les cahiers des charges n'ont pas été revus à cette occasion. Certaines différences entre les cahiers des charges concernent également le flux physique de denrées tracées (animal individuel ou lot d'animaux) et les caractéristiques de production retenues sur lesquelles porte l'information.

1.3.1.3_ *La traçabilité des produits transformés à base de viande bovine* .

La traçabilité n'est pas la même pour les viandes et pour les produits transformés à base de viande bovine. Une difficulté technique pour remonter à l'animal d'origine concerne en particulier les processus de fabrication qui comportent un grand mélange d'une même matière pre-

mière : un même lot de fabrication incorpore un grand nombre de muscles provenant de différents lots d'animaux n'ayant pas nécessairement les mêmes caractéristiques ni la même origine.

La traçabilité ne peut probablement pas toujours être considérée comme équivalente entre les produits français et importés. Les produits transformés à base de viande fabriqués en France ne doivent comprendre que des morceaux autorisés par les textes en vigueur dans notre pays. Il ne peut être exclu que les produits importés contiennent des morceaux qui sont interdits en France mais sont autorisés dans les pays d'origine de ces produits. Un arrêté relatif à l'interdiction d'importation de certains tissus de ruminants à risques, faisant suite à d'autres arrêtés du même type pris depuis 1996, a certes été pris le 10 novembre 2000 pour prévenir cette situation. Cet arrêté prévoit que le vétérinaire officiel du pays de provenance doit établir le certificat sanitaire en tenant compte de la liste de Matériaux à risque spécifiés (MRS) en vigueur sur le territoire français. Il fait suite à des arrêtés du même type interdisant l'introduction de produits contenant des matériaux à risque spécifiés interdits en France depuis 1996. Cependant, et au-delà de l'obligation administrative ainsi instituée, la réalité des pratiques est sans doute difficile à vérifier dans les conditions actuelles. En effet, si la liste des MRS est effectivement harmonisée depuis le 1^{er} octobre 2000 dans les pays de l'Union européenne, elle ne l'est pas dans d'autres pays. Il semble d'autre part que les nouvelles dispositions communautaires sont encore appliquées de manière inégale entre les États-membres. Or, le contrôle par analyse de chaque lot de produits importés est évidemment impossible. C'est d'ailleurs ce qui est craint par les parents pour ce qui concerne les denrées utilisées par la restauration scolaire.

Pour ces produits, si l'on cherchait à donner pour chaque ingrédient les mêmes indications que pour la viande, un tel étiquetage serait compliqué et sans doute, en certains cas, impossible. Selon les industriels, le coût de ces aliments augmenterait très sensiblement. Par ailleurs, toujours selon les professionnels, une profusion de mentions d'étiquetage sur un même produit, même quand elle est techniquement possible, pourrait être de nature à inquiéter les consommateurs plutôt qu'à les rassurer, parce qu'ils seraient dans l'impossibilité matérielle de lire toutes les mentions.

1.3.1.4_ La traçabilité de la viande bovine dans la Restauration hors domicile (RHD) .

Comme il a été indiqué ci-dessus :

– L'accord interprofessionnel concernant la restauration hors domicile n'est pas aussi complet que l'accord concernant la distribution puisque, s'il prévoit bien l'indication du pays d'abattage, il ne prévoit pas d'informer sur la catégorie à laquelle appartient l'animal (jeune bovin, vache, taureau, etc.) ni sur la traçabilité depuis la naissance de l'animal.

– Cet accord avait été rendu obligatoire, jusqu'au 31 août 2000, par un arrêté interministériel du 24 février 2000, mais il relève aujourd'hui du domaine volontaire.

– Les informations rendues obligatoires par le règlement du 17 juillet 2000 (numéro de traçabilité assurant une relation entre des pièces de viande et la carcasse d'origine, identification du lieu d'abattage et identification du lieu de découpe) sont fournies aux responsables de restaurants collectifs, mais elles sont jugées insuffisamment explicites. En outre, elles ne concernent actuellement que le pays d'abattage et de découpe, mais à partir du 1^{er} janvier 2002, l'indication du pays de naissance et d'élevage sera également obligatoire.

Les informations fournies aux responsables de restaurants collectifs figurent le plus souvent sur les documents d'accompagnement et peu souvent sur des étiquettes. Or, les documents d'accompagnement concernent souvent plusieurs lots groupés de produits ou sont destinés à l'approvisionnement de plusieurs restaurants collectifs. Le gestionnaire direct n'en est donc pas toujours destinataire.

1.3.1.5_ Le cas particulier des achats publics .

Les collectivités publiques concédantes et les gestionnaires publics de restauration collective font observer que, juridiquement, les cahiers des charges des achats publics ne peuvent pas introduire de critères géographiques de choix. De tels critères risqueraient en effet d'être jugés discriminatoires. La traçabilité ne peut donc pas être un instrument dans le choix de l'origine des produits.

En revanche, d'une part, l'existence d'une traçabilité peut être un critère objectif de choix, d'autre part, la traçabilité permet à l'acheteur public de connaître l'origine des viandes bovines après l'achat. Un nombre croissant d'acheteurs fournissent cette indication aux gestionnaires des restaurants et une part croissante de ceux-ci les répercute aux usagers. Toutefois ces pratiques ne sont pas généralisées.

1.3.1.6_ Les contrôles .

La traçabilité est un outil indispensable à une exécution convenable des contrôles, à la fois pour enjoindre les professionnels à un rappel rapide et fiable de lots défectueux et pour procéder aux enquêtes consécutives aux accidents et, le cas échéant, aux fraudes.

En ce qui concerne les matières premières à destination de la fabrication des aliments pour animaux, la DGCCRF a indiqué qu'en raison de ses autres tâches de contrôle, elle n'avait pas pu inclure dans ses programmes d'activité des troisième et quatrième trimestres 2000, le contrôle du respect du décret d'août 2000 relatif à l'étiquetage de ces matières premières (cf. ci-dessus point 1.3.1.1 relatif à la traçabilité dans le domaine de l'alimentation animale). Ce contrôle sera effectif dès le début de l'année 2001.

En ce qui concerne les produits d'importation, notamment les produits transformés à base de viande bovine, les services officiels peuvent seulement s'assurer que les importateurs réalisent bien les contrôles de premier niveau et demandent les certificats nécessaires aux autorités de contrôle des autres pays. Une difficulté est d'assurer une surveillance analytique des produits et une surveillance de l'étiquetage suffisamment systématiques.

La durée de conservation des documents ou de toute information tracée n'est pas proportionnée à la durée d'incubation de l'ESB, qui est de cinq ans en moyenne (voir point 1.2.1.5).

1.3.2_ Conclusions du Conseil national de l'alimentation .

Le Conseil national a appelé l'attention des pouvoirs publics sur les constatations qui précèdent. Il a, en outre, formulé les recommandations suivantes :

1.3.2.1_ Dans le domaine de l'alimentation animale .

Le Conseil a demandé que les dispositions relatives à l'étiquetage des matières premières utilisées dans l'industrie de l'alimentation et de la nutrition animales, prévues par décret, soient appliquées et que les contrôles nécessaires soient engagés. Il prend acte qu'une note de service a été adressée aux Directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes précisant les nouvelles règles applicables aux matières premières et invitant à un compte rendu trimestriel des résultats du contrôle.

Il a souhaité également que, conformément à ce qu'il avait indiqué à la suite de sa séance du 24 octobre, les dispositions nécessaires soient prises pour assurer la généralisation de l'utilisation du guide de bonnes pratiques de fabrication et pour lui donner une réelle valeur d'obligation.

1.3.2.2_ Pour les viandes bovines .

Le Conseil a regretté que les nouvelles dispositions communautaires en matière d'étiquetage et de traçabilité des viandes bovines aient pour conséquences que certaines dispositions existant jusqu'ici en France et particulièrement importantes pour les consommateurs ne soient plus obligatoires et n'aient, de fait, plus qu'un caractère facultatif. Même si, dans les circonstances actuelles, la traçabilité ne peut apporter qu'une contribution limitée à la solution du problème de l'ESB, il est important d'éviter tout retour en arrière qui serait préjudiciable aux autres attentes du consommateur, notamment en matière de qualité et de transparence de l'information, et également préjudiciable aux intérêts à moyen et long termes de la filière bovine.

Le Conseil national a souhaité :

- Que les dispositions nécessaires soient prises pour redonner force obligatoire à ces dispositions,
- Qu'à cette fin, de nouveaux accords interprofessionnels soient conclus, de manière à être ensuite étendus par les pouvoirs publics. À défaut d'accord interprofessionnel, les pou-

voirs publics devraient utiliser leur possibilité de prendre par décret, sur la base du code de la consommation, les dispositions nécessaires,

– Que les professionnels recherchent la possibilité d’aligner les dispositions de l’accord interprofessionnel relatif à la restauration hors domicile sur l’accord interprofessionnel concernant la distribution, comme leurs représentants s’y sont montrés disposés au cours de la séance du Conseil,

– Que les autorités compétentes engagent les discussions nécessaires au plan communautaire pour que, d’ici à l’échéance du 1^{er} janvier 2002, les mentions prévues par le règlement communautaire de juillet 2000 soient complétées. L’évolution de la situation par rapport à celle qui prévalait au moment de l’adoption de ce règlement devrait permettre de justifier cette réouverture des discussions.

Le Conseil a pris acte de la volonté de toute la filière de poursuivre sur la voie d’une traçabilité aussi complète que possible en maintenant et en développant le cas échéant les cahiers des charges. Le Conseil est toutefois conscient de la difficulté de mise en place d’un registre entrées/sorties dans les entreprises artisanales, mais globalement une telle démarche peut contribuer à redonner confiance aux consommateurs.

1.3.2.3_ Pour les produits transformés à base de viande bovine .

Le Conseil national de l’alimentation s’est dit conscient des difficultés existantes pour la mise en œuvre d’une traçabilité aussi complète que possible pour les produits transformés mais il a signalé que, pour les produits transformés à base de viande bovine, cela revêt une importance particulière.

Pour que les consommateurs puissent accorder leur confiance à ces produits, il importe d’avoir toutes les assurances sur le retrait effectif des MRS, quel que soit l’État dans lequel l’animal est abattu.

Une réflexion devrait être menée par les industriels sur la possibilité d’améliorer la traçabilité et l’information des consommateurs; une voie serait que chaque lot de produits transformés ne comporte, pour ce qui concerne les produits bovins ou d’origine bovine, que des ingrédients issus de lots homogènes (par exemple, même origine ou même type d’animal).

La difficulté d’assurer le contrôle des produits transformés, tant pour les industriels que pour les autorités de contrôle, confirme l’orientation estimée nécessaire par le CNA, que les pouvoirs publics se situent dans l’objectif d’une éradication de l’ESB et donc de mesures suffisamment fortes pour permettre celle-ci.

1.3.2.4_ Pour les achats publics .

Le Conseil national de l’alimentation a proposé d’adapter les cahiers des charges pour les achats publics, de sorte qu’ils exigent explicitement une traçabilité aussi complète que possible pour les viandes bovines, permettant de disposer d’informations sur l’origine, le type d’animal et la catégorie.

1.3.2.5_ Sur les contrôles .

Le Conseil a formulé trois recommandations :

– Il convient de définir et de rendre obligatoire une durée de conservation des documents qui permette une exécution convenable des contrôles.

– À la suite de l’interdiction des Farines de viande et d’os (FVO) pour l’alimentation des espèces non ruminantes, la plus grande vigilance doit être apportée à la surveillance des produits utilisés en substitution.

– Sans méconnaître les difficultés intrinsèques à ce type de contrôles, le Conseil national a estimé souhaitable que les directions générales en charge du contrôle (DGAL, DGCCRF, DGDDI) recherchent toutes les formes de complémentarité entre les services pour les procédures de contrôle des produits importés, notamment des pays tiers, afin qu’ils soient aussi efficaces et fiables que possible. Cet effort devrait concerner l’alimentation des animaux, les matières premières destinées à y être incorporées et les produits transformés incorporant des produits bovins ou d’origine bovine.

Le groupe de travail créé par le Conseil national sur la traçabilité dans l'ensemble des domaines de l'alimentation a continué à approfondir l'analyse faite au cours de cette séance plénière du 30 novembre.

1.4_ *Sur les conséquences nutritionnelles liées à la diminution ou à l'arrêt de la consommation de viande bovine et aux transferts de consommation .*

1.4.1_ *L'évolution constatée des consommations alimentaires .*

Le CREDOC a présenté au Conseil l'enquête qu'il a menée très récemment sur l'évolution des achats de viande bovine depuis le début de la crise actuelle. Il apparaît que 45 % des Français ont déclaré avoir soit diminué soit arrêté leur consommation de viande bovine, à domicile comme en restauration collective ou commerciale. Les aliments de substitution sont la volaille, le poisson et le porc, qui sont du reste moins coûteux à l'achat. Les personnes qui n'ont rien changé à leurs habitudes alimentaires figurent plutôt parmi les personnes âgées, la population rurale, les hommes, les ménages sans enfants et les ménages ayant des revenus peu élevés. La majorité des personnes interrogées déclarent avoir changé de fournisseur de viande : elles vont d'avantage chez les artisans bouchers, même si elles ne leur achètent pas les mêmes viandes qu'avant la crise, et moins en grande surface.

Enfin, on note une réelle inquiétude sur les repas servis en restauration collective, scolaire en particulier. L'enquête a également révélé une vraie méfiance à l'encontre des autres viandes, au sujet desquelles les consommateurs s'attendent à rencontrer des problèmes similaires à ceux du bœuf d'ici quelques années. Cette crise pourrait avoir des effets durables car 25 % des Français indiquent avoir l'intention de diminuer durablement leur consommation de viande bovine ou de rester au niveau actuel, déjà diminué.

Les chiffres également présentés par l'OFIVAL en séance ont confirmé la baisse sans précédent de la consommation de viande bovine en France. Une perte de chiffre d'affaires de 50 à 60 % a été enregistrée par rapport à la même période de 1999. De 1981 à 1996, la tendance était à la baisse de la consommation de viande bovine. Déduction faite de la prise en compte d'une prolongation vraisemblable de cette tendance de fond les années suivantes, on peut estimer que les effets de la crise de 1996 avaient été effacés avant la nouvelle crise de l'automne 2000. L'OFIVAL a également confirmé le retour des ménages vers les circuits spécialisés de distribution, qui sont moins anonymes.

Selon l'OFIVAL également, les ménages qui ont continué à acheter du bœuf achètent la même quantité qu'avant la crise, soit environ 800 g par semaine. La baisse globale du chiffre d'affaires traduit donc une diminution très forte des achats de ceux des ménages dont la consommation s'est modifiée. Ce dernier constat pose le problème des conséquences nutritionnelles pour les personnes concernées.

1.4.2_ *Les conséquences nutritionnelles .*

Le Conseil national a pris note des analyses présentées par M. Serge Hercberg, directeur de l'unité mixte CNAM/InVS de surveillance épidémiologique nutritionnelle, et par M. Ambroise Martin, directeur de l'évaluation des risques nutritionnels et sanitaires à l'AFSSA.

Le problème nutritionnel susceptible de se poser concerne principalement la couverture des besoins en fer. En effet, pour que ce besoin de l'organisme humain soit couvert, il faut non seulement consommer des aliments qui contiennent du fer, mais aussi que le fer contenu soit assimilable. Le fer présent dans les produits carnés, qui est du fer héminique, est bien assimilé, alors que celui que l'on trouve dans le lait, les œufs et certains végétaux, non héminique, est plus mal absorbé (à moins de 5 %). Dès avant les événements actuels, les études montraient que des fractions importantes de la population des femmes en âge de procréer et des enfants présentaient, en France comme dans l'ensemble des pays européens, des apports en fer qui s'éloignaient des apports nutritionnels conseillés. De plus, différentes études épidémiologiques utilisant des marqueurs biochimiques ont mis en évidence que 5 à 15 % des enfants d'âge scolaire et 20 à 25 % des femmes non ménopausées n'avaient aucune réserve en

fer. La suppression du bœuf en restauration collective est susceptible d'avoir pour conséquence d'augmenter les déficiences en fer si le bœuf n'est pas remplacé par des aliments équivalents au plan nutritionnel. Les experts estiment que les effets dépendront d'une part de la durée de la suppression et d'autre part de la substitution qui sera opérée.

La couverture des besoins en zinc ne semble pas devoir poser de problème sauf pour les consommateurs qui, dans le nouveau contexte, adopteraient des régimes végétariens ou végétaliens sans assurer une compensation. Cette question se pose notamment pour les enfants.

S'agissant des acides aminés, la consommation actuelle atteint 100 g de protéines par jour en moyenne en France, soit le double de ce que recommandera très prochainement l'AFSSA dans le cadre de la révision des apports nutritionnels conseillés pour la population française. *A priori*, il ne devrait donc pas y avoir de problème, sauf comportement antérieur s'écartant déjà sensiblement de la moyenne et sauf, là aussi, dans l'hypothèse où la compensation ne serait pas convenablement assurée.

En tout état de cause, il faudrait plusieurs mois de mauvaise alimentation pour engendrer des carences.

1.4.3_ Conclusions du Conseil national de l'alimentation .

Le CNA a souhaité qu'une information appropriée soit diffusée aux consommateurs, aux gestionnaires de restauration collective et aux professionnels de santé. Les canaux utilisés doivent être de nature à toucher l'ensemble de la population.

1.5_ Sur les coûts économiques de la crise actuelle et les conséquences de l'interdiction des farines de viande et d'os .

1.5.1_ Éléments de faits .

Le Conseil a noté les éléments suivants :

– Pour les consommateurs, les aliments de substitution étant moins coûteux à l'achat que la viande bovine, la crise actuelle n'a pas d'effet défavorable sur le budget des ménages.

– Pour les professionnels, il est d'ores et déjà certain que l'ensemble des coûts sera très élevé. La durée de la crise et son ampleur seront bien sûr déterminantes. Son extension vers l'Espagne, la Grèce, et d'autres pays, tout autant.

– Pour les salariés de la filière bovine, les conséquences en terme d'emploi, ou non liées à des restructurations industrielles, sont particulièrement redoutées.

Une économie nouvelle se met actuellement en place du fait de l'interdiction des FVO.

Plusieurs coûts sont ou seront générés :

– Des coûts conjoncturels très importants (mévente, constitution de stocks, défauts de trésorerie, etc.),

– Des coûts structurels, dans l'hypothèse d'un maintien de l'interdiction des FVO.

À titre de repère, en ce qui concerne le service public de l'équarrissage, la taxe sur les achats de viande produit actuellement de l'ordre de 680 MF par an. Compte tenu des décisions récentes concernant l'extension de la liste des MRS, les dépenses prévisionnelles pour 2001 s'établissent à près d'un milliard de francs.

Un passage à l'interdiction de l'usage des farines animales en alimentation animale, qui entraîne la nécessaire destruction de ces farines en l'absence d'autres débouchés, fait disparaître l'une des sources de valorisation des coproduits d'abattage, d'où un manque à gagner pour les abatteurs qui aura inévitablement des répercussions dans le reste de la filière. Le coût de destruction (transformation en farine, stockage, etc.) est couvert par une majoration de la taxe d'équarrissage répercutée sur le prix de la viande pendant la période transitoire d'interdiction. En outre, les dépenses prévisionnelles du service public de l'équarrissage, incluant l'élimination des farines animales, atteignent 3 milliards de francs pour l'année 2001.

Le recours à des produits de substitution aux FVO, plus chers, va conduire à une hausse des prix de revient du porc et des volailles, notamment de la dinde. La demande des consom-

mateurs se reportant davantage sur ces produits, leurs cours sont en revanche susceptibles d'augmenter et donc de compenser la hausse des prix de revient.

1.5.2_ *Conclusions du Conseil national de l'alimentation* .

Certains membres du CNA insistent sur la nécessaire évaluation des coûts économiques des mesures de gestion de la crise et sur la nécessité de tenir un débat ouvert permettant d'arbitrer dans l'affectation des surcoûts entre d'une part les consommateurs ou les filières et d'autre part les contribuables dans le cadre de la solidarité nationale. La boucherie traditionnelle fait en particulier savoir qu'il est essentiel de ne pas faire reposer ces coûts sur la seule distribution, qui souffre déjà beaucoup du recul de consommation et ne peut les répercuter sur ses prix de vente.

Certains membres du CNA ont préconisé la création d'un fonds qui permettrait une mutualisation des risques sanitaires des aliments et établirait une forme de solidarité entre les filières touchées par des crises et celles vers lesquelles s'orientent, le cas échéant, certains reports de consommation. Pour ce qui le concerne, le CNA a décidé de participer à l'examen de cette question à l'occasion des travaux du groupe qu'il a constitué sur les enseignements à tirer des crises sanitaires de ces dernières années.

Certains membres du CNA ont suggéré une négociation tripartite (État, employeurs, salariés) sur les éventuelles conséquences sociales de la crise actuelle et ont fait connaître leur préférence pour un système de régulation de l'emploi par un dispositif de cessation anticipée d'activité.

2_ *Les enseignements épidémiologiques récents* .

2.1_ *Retirés du programme de tests engagé en juin 2000* .

Dès le lancement, au mois de juin 2000, du programme de recherche destiné à évaluer les tests rapides et à estimer la prévalence maximum de la maladie, il avait été prévu d'examiner les résultats intermédiaires. En outre, il avait été décidé, le 24 octobre 2000, d'étendre ce programme, d'abord centré sur les zones à risques, à tout le territoire national. Dans le même temps, des tests ont été pratiqués de façon aléatoire sur des bovins entrant dans la chaîne alimentaire.

Le 1^{er} décembre 2000, le Comité scientifique de suivi (CSS) de l'étude a livré les conclusions suivantes. Le taux de prévalence global parmi les 15000 premiers tests est de 2,1 pour mille. Les taux de prévalence sont significativement différents entre les trois catégories d'animaux étudiés, respectivement de 1,3 pour mille pour les animaux morts de mort naturelle ; 3,0 pour mille pour les animaux abattus d'urgence (catégorie qui pouvait entrer dans la chaîne alimentaire) et 4,1 pour mille pour les animaux euthanasiés. L'analyse en fonction de l'année de naissance des animaux fait apparaître que les animaux positifs sont nés entre 1988 et 1998, dont 90 % entre 1993 et 1995. Rapporté au nombre d'animaux étudiés pour chaque année de naissance, le taux de prévalence est plus élevé pour les animaux nés en 1993 (6,5 pour mille), 1994 (8,9 pour mille) et 1995 (3,2 pour mille).

L'analyse intermédiaire fait ressortir en outre un probable défaut de déclaration et de reconnaissance des cas par le réseau de surveillance clinique, le programme pilote ayant repéré trois fois plus de cas que le réseau d'épidémiosurveillance clinique. Le CSS a estimé que les données de l'étude ne permettent pas pour l'instant de tirer de conclusions sur les taux de prévalence pour les animaux nés en 1996 et après, du fait du délai d'accumulation de la protéine prion pathologique dans le cerveau. Il apparaît donc actuellement que les animaux les plus susceptibles de présenter un danger pour la consommation humaine sont les animaux de plus de 48 mois et les animaux abattus d'urgence, mais les résultats sur les animaux plus jeunes ne peuvent pas être considérés comme fournissant des indications définitives.

Au total, 60 cas d'ESB ont été détectés dans le cadre de ce programme de recherche, entre le 8 juin et le 31 décembre 2000.

Pour la première fois en France, un animal né en août 1997, soit plus d'un an après l'adoption des mesures de prévention concernant la sécurisation des farines carnées encore données aux porcs et aux volailles, en mettant hors circuit les cadavres d'animaux et les tissus à risque, a été découvert le 15 février 2001 dans un troupeau de Seine-Maritime. Cet animal ne présentait pas de signes cliniques particuliers et la maladie a été détectée grâce au dépistage systématique de l'ESB sur les bovins de plus de trente mois.

Ce cas, dit « superNAIF », c'est-à-dire relatif à un bovin né après juillet 1996, soit après les mesures de sécurisation des farines, pose au moins la question de la portée réelle des fraudes et celle des autres voies possibles de contamination que celle de l'alimentation bovine infectée par des farines animales contenant des prions, incluant notamment l'hypothèse d'une transmission de la mère au veau au stade fœtal.

Ce cas interroge aussi sur l'éventualité d'un « accident » dans les dispositifs de prévention (tissus infectés éventuellement en contact avec d'autres avant leur retrait de la chaîne alimentaire, traitement défectueux des déchets en abattoir, etc.). Les éléments d'enquête n'ont pas à ce stade permis de retenir l'hypothèse la plus probable.

3_ Les décisions et mesures récentes du Gouvernement et de l'Union européenne relatives à l'ESB .

3.1_ En ce qui concerne le renforcement de la recherche .

Les progrès de la recherche sont décisifs pour améliorer les connaissances, la prévention et le traitement d'une maladie animale et humaine pour laquelle de nombreuses incertitudes scientifiques et sanitaires persistent, avec leurs conséquences qui peuvent s'avérer dramatiques. Le Gouvernement a annoncé le 14 novembre 2000 des efforts dans les quatre directions suivantes :

- Le développement des programmes de recherche sur la connaissance des maladies à prions, le développement de nouveaux tests de détection chez l'animal et de la recherche des modes d'élimination des farines animales offrant une alternative à l'incinération ;

- L'accroissement des actions en matière de recherche épidémiologique et de recherche thérapeutique de la maladie humaine ;

- Le triplement, dès 2001, des moyens consacrés à la recherche sur le prion, qui passeront de 70 à 210 MF ; cet effort se traduira par le recrutement d'environ 120 chercheurs, ingénieurs et techniciens supplémentaires dans les organismes concernés, ainsi que par la constitution de nouveaux laboratoires de recherche ;

- L'approfondissement de la coordination des organismes travaillant sur ces questions.

3.2_ En ce qui concerne les mesures destinées à diminuer le risque sanitaire .

3.2.1_ La suspension de l'utilisation des farines animales .

Le 25 octobre 2000, les autorités sanitaires avaient décidé de retirer certaines graisses animales de l'alimentation des ruminants (graisses d'os et graisses de cuisson). Le 14 novembre, le Gouvernement a annoncé le renforcement du dispositif de prévention et de lutte contre l'ESB et notamment décidé de suspendre l'utilisation des farines de viande et d'os dans l'alimentation des porcs, des volailles, des poissons ainsi que des animaux domestiques. Il s'est engagé à mettre en œuvre cette mesure dans des conditions qui ne mettront pas en cause la sécurité sanitaire ni la protection de l'environnement.

Les quantités concernées par cette interdiction ont été évaluées, sur une base annuelle, à 740 000 tonnes de farines et 275 000 tonnes de graisses, soit plus de 1 million de tonnes. Sur cette masse, 130 000 tonnes correspondant aux tissus à risque retirés à l'abattoir sont déjà détruites par incinération. 870 000 tonnes de farines et de graisses supplémentaires par an devront donc être stockées et détruites.

Les capacités d'incinération supplémentaires immédiatement mobilisables ont été recensées : il a été identifié des capacités d'incinération supplémentaires mobilisables à court terme,

notamment dans les cimenteries, représentant un total de 486 000 tonnes par an pour les farines et 40 000 tonnes pour les graisses. Des capacités supplémentaires estimées à environ 350 000 tonnes devraient être mobilisées d'ici juin 2001. Au-delà, d'autres capacités d'incinération devront avoir été mises à l'étude.

À court terme, la capacité d'incinération mobilisable est inférieure à la quantité à traiter, ce qui suppose de dégager des capacités de stockage offrant un degré de sécurité sanitaire et environnementale satisfaisant. Un recensement de tels sites a été mené, car il n'était pas envisageable de stocker les déchets ou les farines dans les abattoirs ou dans des lieux non sécurisés présentant des risques d'infiltration dans les sols ou les eaux. Dès le 14 novembre, les capacités de stockage recensées étaient de près de 200 000 tonnes de farines, ce qui devait permettre d'attendre la mise en œuvre des capacités supplémentaires d'incinération.

Concrètement, les dispositions suivantes ont été prises :

- Un arrêté publié au Journal officiel du 15 novembre 2000, a suspendu l'utilisation des FVO et autres farines animales dans l'ensemble de l'alimentation animale. Dans le même temps, l'importation sur le territoire national de farines animales et d'aliments du bétail en contenant a également été suspendue. Cette mesure a été notifiée à la Commission.

- Dans le cas particulier de l'alimentation pour animaux de compagnie, l'utilisation de produits animaux protéiques est possible si ces produits proviennent d'établissements autorisés pour l'alimentation humaine et si les aliments sont fabriqués dans des établissements enregistrés spécifiquement pour la fabrication d'alimentation pour animaux de compagnie et répondant aux exigences sanitaires de l'arrêté du 2 mai 1994.

- Une circulaire a été adressée aux préfets pour préciser les mesures à prendre pour l'acheminement et le stockage des farines animales, dans l'attente de leur incinération.

- Une cellule opérationnelle chargée de coordonner le dispositif de traitement des farines animales (recensement des sites de stockage et d'incinération, contrôle de la fabrication des farines, de leur transport, de leur stockage et de leur destruction), placée auprès de la ministre de l'Environnement et du ministre de l'Agriculture, a été mise en place.

Compte tenu de ces nouvelles dispositions réglementaires, les dérivés d'origine animale qui restent à ce jour autorisés en alimentation animale sont les suivants :

- Les protéines laitières et les ovoproduits pour toutes les espèces;
- Les farines de poissons pour les espèces non ruminantes et les hydrolysats pour toutes les espèces;
- Les gélatines de couenne de porc et de peaux de poisson pour toutes les espèces (enrobage);
- Le phosphate bicalcique (dérivé d'os) pour toutes les espèces;
- Les graisses de fondoir pour toutes les espèces (suif, saindoux, graisses de volaille);
- Les huiles de poissons pour toutes les espèces.

3.2.2_ *La poursuite des mesures de retrait des tissus ou animaux à risques*

L'arrêté du 10 novembre 2000 (paru au *Journal Officiel* le 11 novembre 2000) a modifié la liste des MRS en instaurant d'une part le retrait des intestins de bovins, y compris la graisse mésentérique, des bovins quel que soit leur âge, et en élargissant d'autre part le retrait des amygdales et du thymus aux bovins, quel que soit leur âge, de la chaîne alimentaire humaine et animale. Deux autres arrêtés du 10 novembre 2000 ont interdit l'importation et l'utilisation dans l'alimentation humaine et animale de ces MRS.

Le 1^{er} décembre 2000 est paru, au *Journal officiel*, un arrêté modifiant la découpe de certaines pièces de bœuf. Les pièces de viandes de bovins de plus de 12 mois obtenues à partir de muscles attenants à la colonne vertébrale (à l'exception des vertèbres de la queue des bovins) doivent subir une découpe adaptée permettant d'éliminer en totalité les vertèbres. Ceci a entraîné une modification de la présentation de certaines viandes. Ainsi, suivant la suggestion de l'AFSSA, le « T-bone » steak a été interdit.

Des études sont par ailleurs en cours afin d'étudier des dispositifs permettant de procéder au retrait de la moelle épinière préalablement à la fente des carcasses.

Par arrêté du 20 décembre 2000, l'exclusion de la chaîne alimentaire des bovins abattus d'urgence pour cause d'accident a été décidée par les autorités sanitaires sur le fondement des enseignements du programme expérimental de dépistage (voir supra).

3.2.3_ La mise en place du dépistage systématique de l'ESB sur tous les bovins de plus de trente mois .

Dans le cadre d'une décision du Conseil des ministres de l'Agriculture du 4 décembre 2000, qui prévoyait la mise en place du dépistage systématique de l'ESB pour les bovins de plus de trente mois entrant dans la chaîne alimentaire sous un délai de 6 mois pour tous les États-membres de l'Union, la France a engagé ce dépistage systématique à compter du 2 janvier 2001. Depuis cette date, tous les bovins de plus de 30 mois non testés sont retirés de la chaîne alimentaire. En cas de résultat positif à un test rapide, la carcasse et les coproduits concernés sont détruits puis incinérés. Si le résultat est confirmé par le laboratoire de référence (AFSSA Lyon), les mesures de police sanitaire sont appliquées sur l'ensemble du cheptel de provenance. Sur la base d'un résultat négatif au test rapide, la carcasse et les coproduits sont introduits dans la chaîne alimentaire.

À la date du 6 avril 2001, sur quelques 500 000 animaux testés dans le cadre de ce dispositif, 13 animaux porteurs de la protéine prion pathogène ont été décelés.

3.2.4_ Le renforcement des contrôles .

Le Gouvernement a annoncé un renforcement des moyens de contrôle sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, et en particulier sur les sites de production et de stockage des farines, au titre de la réglementation sur les installations classées :

- Dans les entreprises de fabrication d'alimentation du bétail, pour veiller à ce qu'aucune farine ne soit incorporée dans les aliments ;
- Dans les abattoirs, pour améliorer encore le dépistage des animaux et vérifier l'efficacité du retrait des matériaux à risque spécifiés.

Ces contrôles seront menés sous l'autorité des préfets, dans chaque département, conjointement par les services vétérinaires, les services de l'action sanitaire et sociale et ceux de la concurrence et des fraudes.

À cet effet, un plan pluriannuel a été lancé, portant création de 300 postes de vétérinaires-inspecteurs, techniciens vétérinaires, agents administratifs et de 150 postes de médecins, pharmaciens-inspecteurs et inspecteurs et contrôleurs du travail, ainsi que de 25 postes d'ingénieurs sanitaires.

3.2.5_ Le renforcement des mesures de précaution et de sécurisation pour la santé de l'homme .

Si le nombre de cas de maladie de Creutzfeldt-Jakob nouveau variant demeure en France très limité, il constitue une préoccupation fondamentale. Des mesures ont été prises contre le risque éventuel de transmission de la maladie humaine à l'occasion des activités de soins et un programme de renforcement des désinfections et stérilisations des dispositifs médicaux et d'utilisation du matériel à usage unique dans les établissements de santé décidé. Un guide de bonnes pratiques pour la prise en charge, l'accompagnement et le soutien des patients et de leurs familles est en cours d'élaboration. Une attention particulière sera portée aux conditions d'hygiène et de sécurité des travailleurs des installations concernées.

3.3_ En ce qui concerne le soutien et l'accompagnement des filières bovines et avicoles .

La baisse enregistrée de la consommation de viande bovine s'est traduite par un déséquilibre important du marché. Des outils de soutien de marché ont dû être mis en place. Des contacts ont été pris avec la Commission pour activer ce dispositif et le 17 novembre, l'Union européenne a décidé de débloquer une aide spéciale au stockage privé de la viande bovine pendant trois à six mois, afin de soutenir les cours. La mesure est ouverte à tous les pays européens, mais concerne surtout la France.

La crise actuelle a conduit à des réductions fortes d'activité dans les abattoirs et à une baisse importante des prix. À partir d'une expertise complète de la situation, le Gouvernement a décidé d'assurer, là où c'est nécessaire, la solidarité nationale à l'égard des éleveurs et des entreprises touchés par cette crise. Cette expertise, étendue à la filière avicole, dont certains secteurs peuvent être particulièrement touchés, a débouché sur une aide globale de 3,2 milliards de francs.

Une première circulaire interministérielle d'application de l'arrêté du 14 novembre 2000, en date du 15 novembre 2000, prévoyant des dispositions d'urgence, a été adressée aux Préfets des zones de défense et aux Préfets de département.

4_ *Réexamen des positions du CNA à la lumière des enseignements épidémiologiques et des décisions récentes du Gouvernement* ■

4.1_ *En ce qui concerne les aspects scientifiques et sanitaires* ■

1 – Les membres du Conseil national, considérant depuis le début de leur réflexion que des possibilités de contamination croisée existent, que la dose infectante n'est pas connue, que les pouvoirs publics considèrent qu'une partie au moins des cas d'ESB s'expliquent par des contaminations croisées, estiment nécessaire d'interdire durablement l'utilisation de farines de viande et d'os provenant d'espèces connues pour être sensibles à la maladie, dans l'alimentation de tous les animaux susceptibles d'être introduits dans la chaîne alimentaire. L'avis émis par l'AFSSA le 11 avril 2001 corroborant nettement le point de vue selon lequel, « toutes les garanties ne peuvent pas être apportées d'une sécurisation suffisante des différentes étapes, depuis le recueil des matières premières jusqu'à l'usage en élevage, malgré les verrous mis en place pour éviter les contaminations croisées », le Conseil estime indispensable de proroger la suspension de l'utilisation des farines de viande et d'os pour les animaux de rente au-delà du 30 juin 2001.

Pour offrir des garanties suffisantes aux consommateurs, les membres du Conseil estiment que la suspension d'utilisation des farines de viande et d'os pour les animaux de rente devrait être maintenue au moins jusqu'à l'éradication de la maladie chez les animaux d'élevage et l'élimination complète des stocks de farines animales, ce qui nécessitera des délais importants. Dès lors que ces deux conditions susceptibles de redonner un indispensable crédit de confiance aux consommateurs auront été satisfaites, il conviendra probablement de n'envisager dans un premier temps le recyclage des déchets animaux que pour les espèces monogastriques telles que volailles et porcs, qui ne sont pas sensibles à cette maladie, et si elles le sont demeurées, au regard de l'expertise scientifique. L'éventualité de la transmission d'autres maladies devra être préalablement expertisée.

Cette prorogation de l'interdiction totale de l'usage des farines de viande et d'os dans l'alimentation des animaux de rente de toutes espèces devrait être relayée au niveau de l'Union européenne, de manière à apporter les garanties nécessaires aux consommateurs français et européens.

L'industrie devrait être incitée à proposer de nouveaux débouchés pour ces déchets animaux, qui en permettraient la valorisation sans mettre en danger ni la santé animale et humaine, ni l'environnement.

2 – S'agissant de la généralisation des tests à tous les bovins de plus de trente mois entrant dans la chaîne alimentaire, les membres du Conseil qui avaient considéré que l'objectif des tests ne devait pas être limité à l'expérimentation ou à la connaissance épidémiologique, mais s'inscrire dans le champ de la police sanitaire d'une part, et de la santé publique d'autre part, bien que la réalisation d'un test ne permette pas de donner une indication sûre au consommateur en raison des limites de sensibilité, ne peuvent que se réjouir de cette nouvelle disposition en vigueur depuis le 2 janvier 2001.

L'ensemble des membres du Conseil estime que cette disposition est une disposition importante pour tendre vers l'éradication de l'ESB et pour la prévention d'une partie au moins des risques pour l'homme.

Cependant, compte tenu de l'apparition de cas chez des animaux nés nettement après la mise en place de mesures de sécurisation des farines de viande et dont l'âge au moment de la détection de l'ESB s'abaisse sensiblement grâce aux tests de dépistage qui permettent d'anticiper l'apparition des signes cliniques, et compte tenu de l'évolution prévisible de la sensibilité des tests, les membres du Conseil suggèrent d'abaisser dans un premier temps à deux ans l'âge à partir duquel le test ESB est obligatoire, comme cela est d'ores et déjà le cas en Allemagne.

3 – Si le Conseil accueille très favorablement les efforts annoncés par le Gouvernement en matière de recherche pour mieux connaître les maladies dues au prion, il rappelle que, pour favoriser la cohérence des mesures, leur proportionnalité entre les différents domaines du risque ainsi que l'explication au public, des travaux devraient être entrepris sur la hiérarchie et la quantification des facteurs de risque. Ils devraient aussi viser à une comparaison avec l'importance des risques dans d'autres domaines de l'alimentation et plus généralement avec les autres domaines de la santé.

4 – Le Conseil, fidèle aux principes qu'il a dégagés et qui l'ont conduit à préconiser des mesures visant à rechercher l'éradication de l'ESB dans le but d'interrompre l'exposition des consommateurs, recommande de consentir les efforts de recherche permettant d'améliorer la sensibilité des tests pour les bovins, de sorte qu'il soit possible de tester tous les animaux, y compris les plus jeunes, et de mettre au point des tests pour les autres espèces éventuellement sensibles, en particulier les petits ruminants. En outre, les membres du Conseil considèrent que la possibilité de réaliser des tests sur des animaux vivants serait une solution optimale dans une optique d'éradication rapide de la maladie.

5 – Des améliorations doivent être apportées à l'information diffusée aux professionnels et aux consommateurs. Elles doivent viser à la fois un objectif de transparence, nécessaire à la confiance, et une meilleure compréhension de la réalité des risques et des mesures. Les recommandations formulées par le Conseil à l'issue de sa réunion du 24 octobre 2000 demeurent d'actualité (cf. ci-dessus paragraphe 1.2.3.5).

6 – Le Conseil est également préoccupé par les conditions de transport et de stockage des farines et déchets animaux, ainsi que des conditions de traitement des eaux dans les abattoirs et ateliers de transformation de viandes bovines et ovines. Personne ne connaissant la dose de prion nécessaire pour infecter un animal ou l'homme, des doutes importants existent quant à la présence de prion pathogène sur et dans les sols, ainsi que dans les nappes phréatiques, et à sa rémanence.

7 – Pour les mêmes raisons, le Conseil considère que les déchets d'abattoirs de bovins ou d'ovins ne devraient plus servir à la fabrication de compost, pas plus que les eaux des abattoirs et ateliers de transformation ne devraient être épandues sur des surfaces agricoles, sauf à pouvoir faire la preuve d'un traitement efficace susceptible de supprimer la présence de protéines prions.

8 – Les membres du Conseil national estiment, comme les pouvoirs publics, que la pleine efficacité des mesures suppose qu'elles soient systématiquement étendues au plan européen.

4.2_ *En ce qui concerne les contrôles* ■

Les conclusions émises par le CNA lors de ses séances des 24 octobre et 30 novembre 2000 demeurent d'actualité.

Les membres du CNA sont également favorables à la publication des résultats de contrôles officiels en abattoirs et ateliers de transformation des viandes, avec les éventuelles actions correctives demandées, ainsi que des réponses apportées par les professionnels.

4.3_ *En ce qui concerne la protection des salariés des entreprises de la filière et des agents de contrôle* ■

S'agissant des précautions à prendre pour les salariés dans les processus de production, notamment pour ceux qui utilisent des outils contondants et/ou qui peuvent être en contact avec des matériaux à risque spécifiés, les travaux engagés par plusieurs organismes publics ont abouti en fin d'année 2000 pour les seuls personnels d'abattoir. Il conviendrait probablement de

vérifier que toutes les professions susceptibles d'être en contact avec l'agent infectieux puissent bénéficier d'une information minimale pour que leur sécurité soit convenablement assurée.

En revanche, les autres conclusions que le Conseil avait adoptées à l'issue de sa séance du 30 novembre 2000 demeurent d'actualité.

4.4_ *En ce qui concerne la traçabilité* .

En matière de traçabilité, le Conseil relève que des dispositions ont été prises à la faveur de la mise en place du dépistage systématique. Ainsi, les prélèvements sont réalisés par le personnel de l'abattoir, dûment formé à cet effet, et se font sous la supervision permanente des agents des services vétérinaires.

La carcasse, tous les coproduits provenant de l'animal, y compris le cuir et le prélèvement de tissu cérébral destiné au laboratoire, sont identifiés par une étiquette (code à barres ou étiquette radiofréquences). De cette façon, la traçabilité de tous les produits provenant d'un animal est assurée, permettant leur retrait sélectif en cas de résultat positif.

Les viandes et tous les coproduits, y compris les cuirs, des animaux soumis à un test rapide de dépistage sont consignés et conservés sous la surveillance des services vétérinaires jusqu'à l'obtention des résultats d'analyse.

Depuis les réunions des 24 octobre et 30 novembre 2000, les professionnels de la RHD ont élaboré et publié le 13 février 2001 un « Contrat de transparence viande bovine en restauration hors domicile » qui vise à établir une traçabilité aussi complète que possible depuis la naissance de l'animal introduit dans la chaîne alimentaire. Des précisions importantes ont été apportées pour la viande hachée et les préparations à base de viande hachée.

Ce contrat établit un lien avec le « Guide de l'acheteur de viande de gros, de bovins piécés et réfrigérés » et avec le « Code des usages pour les viandes hachées et les préparations de viande hachée préparées à l'avance » élaborés par les professionnels du secteur. Cet élément est particulièrement important pour les acheteurs publics de la RHD, mais il serait souhaitable que ces engagements contractuels des professionnels puissent prendre la forme d'un accord interprofessionnel plus large qui pourrait alors être étendu par les pouvoirs publics.

Les autres conclusions que le Conseil avait adoptées à l'issue de sa séance du 30 novembre 2000 demeurent d'actualité.

4.5_ *En ce qui concerne l'information des consommateurs* .

Les conclusions émises par le CNA lors de ses séances des 24 octobre et 30 novembre 2000 demeurent d'actualité.

4.6_ *En ce qui concerne les aspects nutritionnels* .

Les décisions et acquisitions de connaissances récentes sont sans influences sur les conclusions du Conseil et sur ses préconisations exprimées à l'issue de la réunion du 30 novembre 2000.

4.7_ *En ce qui concerne les aspects économiques* .

Le Conseil prend acte de l'effort important consenti au titre de la solidarité nationale pour tenter d'atténuer les effets de la crise sur toute une filière très durement éprouvée.

Les préconisations du CNA qui portaient notamment sur les moyens de répartir les coûts des crises sanitaires qui interviennent dans la chaîne alimentaire demeurent d'actualité.

5_ *Les recommandations du Conseil national de l'alimentation* .

En tenant compte des conclusions auxquelles il avait pu aboutir après avoir consacré deux séances plénières au problème de l'ESB, en tenant également compte des dispositions récentes prises par le Gouvernement et des connaissances acquises, notamment d'un point de vue épidémiologique, le CNA a décidé d'adopter un avis sur certains aspects sanitaires, économiques et nutritionnels de la crise de l'Encéphalopathie spongiforme bovine.

Le Conseil n'a pas vocation à produire une expertise scientifique propre. Il ne peut, au plan scientifique, que reprendre les éléments qui lui ont été communiqués par les instances et personnalités qualifiées à ce titre.

Il doit, en revanche, d'une part prendre pleinement en compte ces analyses et d'autre part, apporter par lui-même ou mobiliser une expertise économique.

Sur cette double base, le Conseil doit envisager les répercussions socio-économiques des dispositions prises ou susceptibles de l'être, à la suite des expertises scientifiques. Il doit également dégager les mesures complémentaires que l'expertise socio-économique, y compris la connaissance de la réalité des circuits de production, peut montrer nécessaires à la pleine efficacité de ces dispositifs. Enfin, plusieurs options de gestion des risques relatifs à l'ESB pouvant exister et le choix entre elles pouvant avoir des répercussions fortes sur la perception par le public, il doit dégager celles qui permettent de répondre le mieux aux attentes de l'opinion et qui peuvent le mieux en être comprises.

Dans cette optique et en tirant les conséquences tant des principes explicités au paragraphe 1.2.2 que de l'ensemble des analyses ci-dessus, le Conseil formule les recommandations suivantes :

Concernant les aspects scientifiques et sanitaires .

1 – Les membres du Conseil national, constatant depuis le début de leur réflexion que des possibilités de contamination croisée et de fraudes existent, que la dose infectante n'est pas connue, que les pouvoirs publics considèrent qu'une partie au moins des cas d'ESB s'explique par des contaminations croisées, estiment nécessaire d'interdire durablement l'utilisation de farines de viande et d'os, dans l'alimentation de tous les animaux susceptibles d'être introduits dans la chaîne alimentaire. L'avis émis par l'AFSSA le 11 avril 2001 corroborant nettement le point de vue selon lequel « toutes les garanties ne peuvent pas être apportées d'une sécurisation suffisante des différentes étapes, depuis le recueil des matières premières jusqu'à l'usage en élevage, malgré les verrous mis en place pour éviter les contaminations croisées », le Conseil estime indispensable de proroger la suspension d'utilisation des farines de viande et d'os pour les animaux de rente au-delà du 30 juin 2001.

Cette prorogation de l'interdiction totale de l'usage des farines de viande et d'os dans l'alimentation des animaux de rente de toutes espèces doit être relayée au niveau de l'Union européenne, de manière à apporter des garanties identiques aux consommateurs français et européens.

Pour offrir des garanties suffisantes aux consommateurs, les membres du Conseil estiment que la suspension de l'utilisation des farines de viande et d'os devrait être maintenue durablement et au moins jusqu'à l'éradication de l'ESB chez les animaux d'élevage et l'élimination complète des stocks de farines animales. Le Conseil estime que cette période, en toute hypothèse longue, doit être mise à profit pour mener des travaux scientifiques afin de déterminer si un recyclage de certains déchets animaux pour les espèces monogastriques telles que volailles et porcs qui, en l'état actuel de l'expertise scientifique, ne sont pas sensibles, peut être envisagé, sans qu'une telle utilisation soit de nature à entraîner d'autres épidémies pour l'homme ou pour les animaux, en raison de la dissémination des produits en cause, inévitablement induite par cette pratique.

2 – Enfin, comme l'AFSSA l'a déjà souligné, le Conseil estime que les pratiques professionnelles qui lui ont été décrites concernant la découpe, notamment la fente des carcasses, ne permettent pas d'éviter de façon certaine la souillure des graisses de couverture et que par conséquent, comme la Direction générale de la santé l'a indiqué au Conseil, des mesures doivent être prises pour que l'utilisation des graisses animales dans l'alimentation tant animale qu'humaine ne puisse s'effectuer que dans des conditions de totale sécurité.

3 – S'agissant de la généralisation des tests à tous les bovins de plus de trente mois entrant dans la chaîne alimentaire, les membres du Conseil considèrent que l'objectif des tests s'inscrit désormais nettement dans le champ de la police sanitaire (éradication de la maladie animale), d'une part, et de la santé publique (protection de la santé humaine), d'autre part, bien que la

réalisation d'un test ne permette pas de donner une indication sûre au consommateur en raison des limites de sensibilité.

Le Conseil estime que cette disposition est une disposition importante pour tendre vers l'éradication de la maladie et pour la prévention d'une partie au moins des risques pour l'homme et, ce faisant, pour restaurer la confiance des consommateurs.

Cependant, compte tenu de l'apparition de cas chez des animaux nés nettement après la mise en place de mesures de sécurisation des farines de viande et dont l'âge au moment de la détection de l'ESB s'abaisse sensiblement grâce aux tests de dépistage qui permettent d'anticiper l'apparition des signes cliniques, et compte tenu de l'évolution prévisible de la sensibilité des tests, les membres du Conseil suggèrent d'abaisser dans un premier temps à deux ans l'âge à partir duquel le test ESB est obligatoire, comme cela est d'ores et déjà le cas en Allemagne. Cette disposition constituerait pour les organisations de consommateurs représentées au Conseil un gage supplémentaire pour restaurer la confiance du public.

Le Conseil, fidèle à ses principes le portant à préconiser des mesures visant à rechercher l'éradication de la maladie animale, seule à même d'interrompre les risques de nouvelles disséminations et donc l'exposition des consommateurs, recommande de consentir les efforts de recherche permettant d'améliorer la sensibilité des tests pour les bovins, de sorte qu'il soit possible de tester tous les animaux, y compris les plus jeunes, et de mettre au point des tests pour les autres espèces éventuellement sensibles, en particulier les petits ruminants. En outre, il estime souhaitable de conduire des études visant à évaluer la fiabilité des tests en fonction de l'âge des animaux et du stade de développement de l'ESB. Le Conseil considère que la mise au point de tests utilisables sur des animaux vivants demeure un objectif pertinent.

Enfin, le Conseil rappelle l'absolue nécessité de ne pas relâcher les efforts entrepris pour l'élimination des MRS de la chaîne alimentaire humaine et animale. Cette mesure est, avec l'élimination de tout risque de recyclage chez les ruminants, le socle de la lutte contre l'ESB.

4 – Concernant le programme de recherche destiné à déterminer la prévalence de l'ESB chez les animaux à risque, qui a été suspendu dès lors que les tests ont été généralisés aux animaux de plus de trente mois entrant dans la chaîne alimentaire, le Conseil estime nécessaire d'achever ce programme pour retirer tous les enseignements épidémiologiques qu'on peut en attendre.

En outre, en dehors de ce programme, les animaux morts sans présenter les symptômes de l'ESB ou euthanasiés, et ceux détruits dans le cadre du règlement CE n° 2777/2000 visant à réguler l'offre, ne sont de fait pas testés, ce qui pourrait introduire une possibilité, intentionnelle ou non, de faire disparaître des animaux présentant de tous premiers signes cliniques, sans que les mesures de police sanitaire soient appliquées au reste du troupeau. Le Conseil considère que, quel que soit le moyen retenu, il est indispensable de soumettre ces populations aux tests.

5 – Si le Conseil accueille très favorablement les efforts annoncés par le Gouvernement en matière de recherche pour mieux connaître les maladies dues au prion, il rappelle que, pour favoriser la cohérence des mesures, leur proportionnalité entre les différents domaines du risque ainsi que l'explication au public, des travaux devraient être entrepris sur la hiérarchie et la quantification des facteurs de risque. Ils devraient aussi viser à une comparaison avec l'importance des risques dans d'autres domaines de l'alimentation et plus généralement avec les autres domaines de la santé.

6 – Des améliorations doivent être apportées à l'information diffusée aux professionnels et aux consommateurs. Elles doivent viser à la fois un objectif de transparence, nécessaire à la confiance, et une meilleure compréhension de la réalité des risques et des mesures.

Lors de l'annonce d'une nouvelle mesure, les mesures précédentes devraient être systématiquement rappelées. Les objectifs d'ensemble et la perspective dans laquelle se situent les pouvoirs publics devraient être expliqués.

Il devrait, en outre, être précisé si la mesure se situe dans le domaine de la précaution, parce que les décisions sont prises dans un contexte de fortes incertitudes, ou se situe dans celui de la prévention au titre de la police sanitaire et/ou de la santé publique, parce que le risque, même faible, est avéré, et dans ce second cas, si cette mesure vise à prévenir le risque, en éradiquant le danger ou en diminuant la probabilité d'exposition à celui-ci.

Outre l'information actuellement diffusée à l'occasion de la découverte de nouveaux cas d'ESB ou de l'intervention d'une nouvelle mesure, une information de fond devrait être diffusée indépendamment de l'actualité immédiate.

L'information sur la nature des plans de contrôle et de surveillance, notamment dans le domaine de l'alimentation animale, sur leur conduite et sur leurs résultats, doit être systématique et détaillée.

Une part de la difficulté de compréhension éprouvée par les consommateurs et les professionnels tient vraisemblablement à la fréquence de modification de la liste des tissus ou organes susceptibles de concentrer le prion. Au départ, la seule méthode était sans doute de poser aux instances scientifiques des questions au fur et à mesure d'interrogations ponctuelles. En revanche, le degré actuel de connaissances tant des filières de production et de commercialisation que de la pathologie animale devrait conduire à un examen global, permettant la mise au point d'une liste plus stable de matériaux à risque spécifiés et leur retrait du circuit alimentaire et facilitant la comparaison et la mise en cohérence entre la liste française et les listes internationales.

7 - S'agissant des précautions à prendre pour les salariés dans les processus de production, notamment pour ceux qui utilisent des outils contondants et/ou qui peuvent être en contact avec des matériaux à risque spécifiés, le Conseil prend acte des travaux qui ont abouti en fin d'année 2000 pour les seuls personnels des abattoirs dans lesquels ces matériaux sont retirés, et recommande de procéder à une information systématique de toutes les professions susceptibles d'être en contact avec l'agent infectieux pour que leur sécurité soit convenablement assurée.

8 - Les membres du Conseil national estiment, comme les pouvoirs publics, que la pleine efficacité des mesures suppose qu'elles soient étendues au plan européen.

Concernant la traçabilité .

Dans le domaine de l'alimentation animale.

9 - Le Conseil demande que les dispositions relatives à l'étiquetage des matières premières utilisées dans l'industrie de l'alimentation et de la nutrition animales, prévues par décret, soient appliquées et que les contrôles nécessaires soient engagés.

Il souhaite également que les dispositions nécessaires soient prises pour assurer la généralisation de l'utilisation du guide de bonnes pratiques de fabrication et pour lui donner une réelle valeur d'obligation.

Pour les viandes bovines.

10 - Le Conseil regrette que les nouvelles dispositions communautaires en matière d'étiquetage et de traçabilité des viandes bovines aient pour conséquences que certaines dispositions existant jusqu'ici en France et particulièrement importantes pour les consommateurs ne soient plus obligatoires et n'aient, de fait, plus qu'un caractère facultatif. Même si, dans les circonstances actuelles, la traçabilité ne peut apporter qu'une contribution limitée à la solution du problème de l'ESB, il est important d'éviter tout retour en arrière qui serait préjudiciable aux autres attentes du consommateur, notamment en matière de qualité et de transparence de l'information, et également préjudiciable aux intérêts à moyen et long termes de la filière bovine.

Le Conseil national souhaite :

- Que les dispositions nécessaires soient prises pour redonner force obligatoire à ces dispositions,
- Qu'à cette fin, de nouveaux accords interprofessionnels soient conclus, de manière à être ensuite étendus par les pouvoirs publics. À défaut d'accord interprofessionnel, les pouvoirs publics devraient utiliser leur possibilité de prendre par décret, sur la base du code de la consommation, les dispositions nécessaires,
- Que les professionnels recherchent la possibilité d'aligner les dispositions de l'accord interprofessionnel relatif à la restauration hors domicile sur l'accord interprofessionnel concernant la distribution, comme leurs représentants s'y sont montrés disposés au cours de la séance du Conseil,
- Que les autorités compétentes engagent les discussions nécessaires au plan communautaire pour que, d'ici à l'échéance du 1^{er} janvier 2002, les mentions prévues par le règlement commu-

nautaire de juillet 2000 soient complétées. L'évolution de la situation par rapport à celle qui prévalait au moment de l'adoption de ce règlement devrait permettre de justifier cette réouverture des discussions.

Le Conseil prend acte de la volonté de toute la filière de poursuivre sur la voie d'une traçabilité aussi complète que possible en maintenant et en développant le cas échéant les cahiers des charges. Une telle démarche peut contribuer à redonner confiance aux consommateurs.

Pour les produits transformés à base de viande bovine.

11 – Le Conseil national de l'alimentation est conscient des difficultés existantes pour la mise en œuvre d'une traçabilité aussi complète que possible pour les produits transformés mais il signale que, pour les produits transformés à base de viande bovine, cela revêt une importance particulière. Il prend acte des évolutions en matière de restauration hors domicile tant en ce qui concerne les viandes piécées, réfrigérées, que les viandes hachées. Il suggère que des évolutions identiques soient mises en place pour tous les modes de distribution.

12 – Pour que les consommateurs puissent accorder leur confiance à ces produits, il importe d'avoir toutes les assurances sur le retrait effectif des MRS, quel que soit le pays dans lequel l'animal est abattu.

13 – Une réflexion devrait être menée par les industriels sur la possibilité d'améliorer la traçabilité et l'information des consommateurs; une voie serait que chaque lot de produits transformés ne comporte, pour ce qui concerne les produits bovins ou d'origine bovine, que des ingrédients issus de lots homogènes (par exemple, même origine ou même type d'animal).

Pour les achats publics.

14 – Le Conseil national de l'alimentation propose d'adapter les cahiers des charges pour les achats publics, de sorte qu'ils exigent explicitement une traçabilité aussi complète que possible pour les viandes bovines, permettant de disposer d'informations sur l'origine, le type d'animal et la catégorie.

Sur les contrôles.

15 – Le Conseil recommande de définir une durée de conservation des documents qui puisse permettre une exécution convenable des contrôles.

À la suite de l'interdiction des Farines de viande et d'os (FVO) pour l'alimentation des espèces non ruminantes, la plus grande vigilance doit être apportée à la surveillance des produits utilisés en substitution.

16 – Sans méconnaître les difficultés intrinsèques à ce type de contrôles, le Conseil national estime souhaitable que les directions générales en charge du contrôle (DGAL, DGCCRF, DGDDI) recherchent toutes les formes de complémentarité entre les services pour les procédures de contrôle des produits importés, notamment des pays tiers, afin qu'ils soient aussi efficaces et fiables que possible. Cet effort devrait concerner l'alimentation des animaux, les matières premières destinées à y être incorporées et les produits transformés incorporant des produits bovins ou d'origine bovine.

Concernant les coûts économiques de la crise actuelle et les conséquences de l'interdiction des farines de viande et d'os .

17 – Certains membres du CNA insistent sur la nécessaire évaluation des coûts économiques des mesures de gestion de la crise et sur la nécessité de tenir un débat ouvert permettant d'arbitrer dans l'affectation des surcoûts entre d'une part les consommateurs ou les filières et d'autre part les contribuables dans le cadre de la solidarité nationale.

18 – Certains membres du CNA préconisent la création d'un fonds qui permettrait une mutualisation des risques sanitaires des aliments et établirait une forme de solidarité entre les filières touchées par des crises et celles vers lesquelles s'orientent, le cas échéant, certains reports de consommation. Pour ce qui le concerne, le CNA participera à l'examen de cette question à l'occasion des travaux du groupe qu'il a constitué sur les enseignements à tirer des crises sanitaires de ces dernières années.

19 – Certains membres du CNA suggèrent une négociation tripartite (État, employeurs, salariés) sur les éventuelles conséquences sociales de la crise actuelle et font connaître leur préférence pour un système de régulation de l'emploi par un dispositif de cessation anticipée d'activité.

Concernant les conséquences nutritionnelles liées à la diminution ou à l'arrêt de la consommation de viande bovine et aux transferts de consommation .

20 – Le CNA souhaite qu'une information appropriée soit diffusée aux consommateurs, aux gestionnaires de restauration collective et aux professionnels de santé. Les canaux utilisés doivent être de nature à toucher l'ensemble de la population.

Le présent avis a été mis au point sur la base des relevés de conclusions des séances des 24 octobre et 30 novembre 2000 après consultation de l'ensemble des personnes qui avaient participé à ces réunions. Les membres du CNA qui n'avaient pu être présents aux séances ont également été consultés, comme ils l'avaient été pour l'adoption des relevés de conclusion. Le texte ainsi mis au point a été approuvé par l'ensemble des membres du CNA qui ont souhaité qu'il soit porté à la connaissance des ministres et des différentes organisations concernées. Le CNA continuera d'examiner d'autres aspects du dossier ESB, et notamment les questions relatives à l'élimination des farines de viande, aux précautions à prendre pour les salariés de la chaîne alimentaire et pour les riverains, à la répartition des coûts entre les opérateurs économiques, les consommateurs ou les contribuables.

Liste des abréviations utilisées .

AFSSA : Agence française de sécurité sanitaire des aliments
CFDT : Confédération française démocratique du travail
CIV : Centre d'information sur les viandes
CLCV : Confédération du logement et du cadre de vie
CNA : Conseil national de l'alimentation
CNAM : Conservatoire national des arts et métiers
CSS : Comité scientifique de suivi
DGAL : Direction générale de l'alimentation
DGS : Direction générale de la santé
DGCCRF : Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes
DGDDI : Direction générale des douanes et des droits indirects
DPEI : Direction des politiques économique et internationale
ESB : Encéphalopathie spongiforme bovine
ESST : Encéphalopathie spongiforme subaiguë transmissible
FNB : Fédération nationale bovine
FNEAP : Fédération nationale des établissements d'abattage publics
INRA : Institut national de recherche agronomique
InVS : Institut national de veille sanitaire
JoRf : Journal officiel de la République française
MRS : Matériaux à risque spécifiés
NAIF : (Bovin) né après l'interdiction des farines
OFIVAL : Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture
SNIA : Syndicat national des industriels de l'alimentation animale
SYNCOPAC : Syndicat national des coopératives de production et d'alimentation animale