



N° 35

Avis relatif à l'évolution des modalités d'abattage d'un troupeau dans lequel un cas d'ESB est confirmé

Avis n°35 adopté le 11 février 2002 par procédure écrite.

1. RAPPEL DES RECOMMANDATIONS DU CNA DU 6 JUILLET 2001	3
2. LES ÉVOLUTIONS RETENUES PAR LES POUVOIRS PUBLICS.....	5
2.1. LES DEUX APPROCHES THÉORIQUES D'ÉVOLUTION DES MODALITÉS D'ABATTAGE.....	5
2.2. UNE PROPOSITION QUI SE FONDE SUR LA SÉCURISATION GLOBALE DE L'ALIMENTATION ANIMALE	5
2.3. L'AVIS DE L'AFSSA ET SON ANNEXE.....	6
3. LES CONDITIONS DE FAISABILITÉ ET LES CONSÉQUENCES SOCIO-ÉCONOMIQUES DES DISPOSITIONS RETENUES.....	7
3.1. POUR LES ÉLEVEURS.....	7
3.1.1. <i>Les prises de position d'organisations professionnelles agricoles membres du CNA</i>	<i>7</i>
3.1.2. <i>Etude d'un cas théorique d'impact des dispositions prévues en matière de préservation du cheptel</i>	<i>8</i>
3.1.3. <i>Maintien de l'indemnisation des éleveurs</i>	<i>9</i>
3.1.4. <i>Délai d'élimination des animaux marqués.....</i>	<i>10</i>
3.1.5. <i>Possibilité de repeuplement des troupeaux avant élimination totale des animaux marqués</i>	<i>10</i>
3.2. POUR LES ACTEURS INTERMÉDIAIRES	11
3.2.1. <i>La qualification sanitaire des cheptels repeuplés</i>	<i>11</i>
3.2.2. <i>Les modalités d'abattage dans certains pays de l'Union européenne</i>	<i>11</i>
3.2.3. <i>Etat de la certification sanitaire et conséquences économiques</i>	<i>12</i>
3.2.3.1. <i>Barrières sanitaires à l'exportation vers les pays tiers.....</i>	<i>12</i>
3.2.3.2. <i>Impact d'une évolution des modalités d'abattage des troupeaux dans lesquels un cas d'ESB est confirmé</i>	<i>13</i>
3.2.3.3. <i>Perspective de renégociation des certificats sanitaires</i>	<i>14</i>
3.3. POUR LES CONSOMMATEURS.....	14
4. L'AVIS DU CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION	15
5. PARTICIPANTS AU GROUPE DE TRAVAIL.....	16

Préambule

A la suite de l'avis rendu par l'AFSSA le 3 janvier 2002 sur un projet d'arrêté des pouvoirs publics visant à modifier l'arrêté du 3 mai 1990 relatif à la police sanitaire de l'ESB, le Ministre de l'agriculture et de la pêche a souhaité recueillir l'avis du CNA qui avait lui-même émis des recommandations le 6 juillet 2001 sur les conditions d'évolution d'un abattage total du troupeau dans lequel un cas d'ESB est diagnostiqué vers un abattage sélectif.

Lors de la séance plénière du 22 janvier 2002, le Conseil a donc inscrit cette question à l'ordre du jour. Ont assisté aux débats et répondu aux questions des membres du Conseil les personnalités suivantes :

- Pour le Comité scientifique directeur européen (CSD) : M. Gérard PASCAL,
- Pour le Comité interministériel sur les encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (CIESST) : Mme Jeanne BRUGERE-PICOUX,
- Pour l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) : Mme ELIAZEWICZ,
- Pour les administrations : Mme Catherine GESLAIN-LANEELLE, directrice générale de l'alimentation,
- Pour les organisations professionnelles non-membres du CNA : M. Jean-Daniel LE CAILLON (Coordination rurale), M. Louis ORENGA (CIV) et M. Eric CHAPELLE (FNB).

Un groupe de travail a été réuni le 1^{er} février pour mettre au point le texte ci-après qui a ensuite été approuvé dans le cadre d'une procédure écrite.

1. Rappel des recommandations du CNA du 6 juillet 2001

Le CNA s'était déjà prononcé le 6 juillet sur les modalités et les conditions d'évolution des modalités d'abattage des troupeaux dans lesquels un cas d'ESB est diagnostiqué sur la base d'un avis de l'AFSSA du 25 juin 2001. Il avait rappelé que l'éradication de la maladie doit demeurer l'objectif prioritaire de l'action publique et dans l'attente d'y parvenir que les mesures de santé publique doivent impérativement faire l'objet d'une application sans faille.

A cette date, le Conseil avait souscrit à l'idée que la recherche d'un abattage sélectif constituait dans son principe un bon objectif, si toutes les assurances étaient prises pour conserver simultanément le niveau actuel de protection du consommateur.

Il estimait que la stratégie d'abattage des troupeaux dans lesquels un cas d'ESB est détecté ne doit pas être considérée isolément, mais dans le cadre du dispositif d'ensemble. Il considérait que les modalités d'abattage sont un complément indispensable aux mesures essentielles comme le retrait effectif des MRS, les tests systématiques sur tous les animaux introduits ou non dans la chaîne alimentaire, l'interdiction de l'utilisation des farines de viandes et d'os (FVO) dans l'alimentation animale.

Le Conseil considérait que les conditions n'étaient pas encore toutes réunies pour évoluer de l'abattage total du troupeau vers l'abattage sélectif et qu'une préparation méthodique de

dispositions allant dans ce sens était nécessaire. Il estimait qu'il existait encore des incertitudes scientifiques, du fait que toutes les données épidémiologiques, notamment britanniques, n'avaient pas encore été agrégées et exploitées.

Par ailleurs, le Conseil considérait que l'option, qui n'était d'ailleurs envisagée par l'AFSSA que sous certaines conditions, à savoir que certains animaux ne puissent pas être introduits au moins temporairement dans la chaîne alimentaire, supposait qu'aient été précisées les conditions dans lesquelles le cheptel aurait pu être exploité, les restrictions au commerce des animaux qu'il aurait fallu prévoir, et éventuellement les modalités selon lesquelles les éleveurs auraient pu opter entre l'abattage total et l'abattage sélectif.

La clarté pour les consommateurs supposait qu'il n'existe pas une catégorie intermédiaire d'animaux qui seraient restés dans les exploitations alors qu'ils n'auraient pas été considérés comme pleinement « normaux ». Ces raisons avaient conduit le Conseil à proposer de ne pas retenir cette option.

Le Conseil avait estimé que le temps nécessaire à l'agrégation et à l'exploitation des données nécessaires à l'évolution vers un abattage sélectif serait vraisemblablement d'au moins six mois, si le Gouvernement retenait immédiatement une orientation de principe.

Il avait estimé que si l'option retenue par le Gouvernement devait être celle recommandée par la « *grande majorité* » du Comité interministériel présidé par le professeur DORMONT (abattage intégrant le cas et sa descendance, les animaux nés avant l'application effective de l'interdiction des FVO dans l'alimentation animale), ce délai aurait été probablement le plus court puisque la condition estimée nécessaire du point de vue scientifique serait la vérification de l'application effective de l'interdiction des FVO. En outre, cette option aurait également permis de considérer les animaux conservés sur l'exploitation et leurs produits comme « normaux ».

Le Conseil national avait suggéré aux autorités publiques de retenir une stratégie d'abattage sélectif sur des critères qui pouvaient être par ordre de priorité :

- La recherche d'un niveau de sécurité des consommateurs équivalent à celui obtenu par l'abattage total ;
- L'absence de difficultés de compréhension pour les éleveurs comme pour les consommateurs ;
- La simplicité des procédures de gestion du risque ESB et de réalisation du contrôle.

Pour mettre à profit le temps nécessaire à ce que les autorités scientifiques réunissent et agrègent les données utiles, le CNA avait recommandé aux autorités sanitaires de bien expliquer aux consommateurs la problématique d'une telle décision et de prévoir les modalités de la certification sanitaire à l'exportation, la rédaction actuelle de ces certificats convenue avec les pays acheteurs correspondant en effet à la pratique de l'abattage total.

Enfin, le Conseil national avait estimé que, pour que cette mesure soit accueillie favorablement par l'opinion, la communication l'accompagnant devrait s'appuyer sur une information soulignant la cohérence d'ensemble du dispositif de protection de la santé publique à l'égard du risque ESB et sur les arguments scientifiques prouvant que la mesure se traduirait par le maintien d'un niveau aussi élevé de protection des consommateurs.

Cet avis avait recueilli l'unanimité des membres du Conseil moins deux votes : une organisation de consommateurs avait considéré que toutes les conditions requises n'étant pas encore réunies, il ne pouvait même pas être envisagé d'évoluer vers l'abattage sélectif ; une organisation professionnelle agricole s'était étonnée que les dispositions préalables n'aient pas encore été prises pour un passage immédiat à l'abattage sélectif.

2. Les évolutions retenues par les pouvoirs publics

2.1. Les deux approches théoriques d'évolution des modalités d'abattage

Dès lors que la communauté scientifique continue à privilégier l'hypothèse que la voie alimentaire est la seule voie de contamination des bovins, deux approches distinctes peuvent conduire à caractériser les animaux susceptibles d'être épargnés lorsqu'un cas d'ESB est confirmé :

- Une approche fondée sur les résultats d'enquêtes épidémiologiques et la mise en évidence de caractéristique(s) commune(s) au cas index et à d'autres animaux du troupeau se révélant positifs au test de dépistage. Elle nécessite que soit établie, avec un niveau de preuve suffisant, une variabilité du risque ESB intrinsèque aux troupeaux atteints. Cette approche peut en théorie conduire à définir des cohortes de filiation, d'âge, de modes d'élevages, etc., pour lesquelles le niveau de risque est homogène : certaines de ces cohortes pouvant être conservées, d'autres au contraire devant être éliminées.
- Une approche fondée sur l'absence d'exposition à l'agent pathogène. Elle nécessite d'une part qu'il puisse être considéré qu'un dispositif global pouvant faire obstacle à la voie de propagation alimentaire de l'agent pathogène a été mis en place et que d'autre part des preuves suffisantes existent sur l'application effective des dispositions introduites. Cette approche nécessite ensuite qu'une date à partir de laquelle ces conditions ont été ou seraient réunies soit définie *a priori*.

2.2. Une proposition qui se fonde sur la sécurisation globale de l'alimentation animale

Sur la base de l'avis de l'Afssa du 25 juin 2001 et de celui du CNA du 6 juillet 2001, la DGAI a travaillé à l'élaboration d'un nouveau dispositif visant à faire évoluer la police sanitaire de l'ESB en tenant compte des trois critères principaux énoncés dans l'avis du CNA, à savoir la recherche d'un niveau de protection de la santé des consommateurs équivalent à celui obtenu avec l'abattage total, l'absence de difficulté de compréhension pour les éleveurs comme pour les consommateurs et enfin la simplicité des procédures de gestion du risque ESB et de réalisation des contrôles.

Les pouvoirs publics ont souhaité donner suite aux recommandations du CIESST qui, partant de l'hypothèse que la seule voie de transmission connue à ce jour est la voie alimentaire, proposent d'épargner les animaux nés après l'application effective des mesures de sécurisation de l'alimentation animale, notamment l'application effective de l'interdiction de l'utilisation des FVO, tout en permettant de garantir un niveau équivalent de sécurité pour le consommateur.

Néanmoins, si le Comité interministériel n'avait pas évoqué la nécessité de sécuriser l'alimentation des jeunes veaux, notamment par la sécurisation des graisses utilisées pour la fabrication des lacto-remplaceurs, la DGAI a pris en août 2001 une mesure, applicable dans sa totalité à partir du 1^{er} octobre, qui vise à collecter les graisses de ruminants exclusivement avant l'opération de fente de la carcasse et à les traiter selon un procédé visant à permettre l'inactivation du prion (133° C, 20 min, 3 bars).

Sur la base de cet ensemble de mesures de sécurisation de l'alimentation animale, la DGAI a de nouveau saisi l'AFSSA en décembre 2001 ; son nouveau projet d'arrêté vise à introduire la possibilité d'épargner les animaux nés après l'application effective de cette nouvelle mesure, qu'elle considère comme le dernier acte de la sécurisation de l'alimentation des animaux d'élevage. Pour cette raison, elle propose que les animaux nés après le 1^{er} janvier 2002 ne soient pas éliminés lorsqu'un cas d'ESB est confirmé dans le troupeau.

Cette proposition repose sur la maîtrise globale du risque alimentaire, c'est-à-dire d'une part sur le caractère complet des mesures adoptées et d'autre part sur l'effectivité de leur application. Le CNA remarque que le nouveau projet d'arrêté s'inscrit ainsi dans une logique où la maladie serait entièrement éradiquée quand les troupeaux ne seront plus peuplés que d'animaux nés après 2002.

S'il ne lui a pas été donné connaissance des résultats des contrôles, le Conseil prend note qu'une centralisation est en cours et que l'administration a annoncé son intention de rendre publics très prochainement les résultats de cette synthèse.

Enfin, les dispositions communautaires qui donnent la possibilité aux Etats membres d'évoluer vers l'abattage sélectif prévoient deux cas pour les échanges intracommunautaires : peuvent être échangés soit les animaux provenant d'exploitations n'ayant enregistré aucun cas d'ESB au cours des 7 dernières années, soit les animaux nés postérieurement à une date à partir de laquelle la sécurisation de l'alimentation animale est réputée effective. Le projet des pouvoirs publics qui s'inscrit dans cette deuxième possibilité, permettra donc d'échanger tout animal qui aura pu être conservé malgré confirmation d'un cas dans le cheptel.

2.3.L'avis de l'AFSSA et son annexe

Considérant la voie de contamination alimentaire comme la plus certaine, l'AFSSA, rend un avis favorable à la proposition d'arrêté de la DGAI en estimant que l'évolution des mesures de sécurisation de l'alimentation animale (FVO, graisse, phosphate bicalcique) aboutit à ce que les animaux les plus jeunes sont sans doute ceux qui présentent un moindre risque au regard de l'ESB, du fait d'une absence théorique d'exposition alimentaire à l'agent pathogène. L'AFSSA insiste parallèlement sur le fait que ce raisonnement n'est valable que si les mesures de sécurisation de l'alimentation animale sont effectivement appliquées.

Ainsi, l'Agence considère que, si les autorités sanitaires ont l'assurance que les contrôles permettent de confirmer l'application effective des mesures de sécurisation de l'alimentation animale, le dispositif proposé présente toutes garanties pour le consommateur.

En outre, le représentant de l'AFSSA a souligné que, si la sécurisation de l'alimentation animale est fondamentale, le retrait effectif des MRS est central pour sécuriser l'alimentation humaine.

Parallèlement, l'AFSSA a fait figurer en annexe de son avis les résultats préliminaires d'une étude visant à préciser le statut des animaux issus des troupeaux au sein duquel un cas d'ESB a été confirmé. Ces résultats mettent en évidence que, si dans la cohorte du cas index, définie par plus ou moins un an autour de sa date de naissance, il est possible de trouver d'autres animaux malades, aucun n'a en revanche été détecté en dehors de cette cohorte.

Les scientifiques du laboratoire de référence de Lyon, auteurs de cette étude, considèrent que ces résultats préliminaires sont à analyser en tenant compte des limites liées à la performance des outils de dépistage (sensibilité, spécificité des tests) et à l'aune des limites inhérentes à cette étude.

- D'une part, ils indiquent que l'hétérogénéité géographique potentielle de l'exposition de la population bovine à l'agent de l'ESB n'a pas été prise en considération et que la définition des cohortes fait abstraction d'une variation de l'exposition des animaux en fonction de l'année de naissance des animaux. Ils indiquent qu'il conviendrait de prendre en compte ces paramètres pour estimer le taux de prévalence par cohorte.
- D'autre part, ils rappellent que les animaux qui appartiennent au troupeau atteint sont abattus très rapidement après la détection du cas index. Compte tenu de la variabilité supposée de la durée d'incubation, y compris pour des animaux qui auraient été soumis au même risque, et de l'inconnue sur la durée de la période pré-clinique au cours de laquelle les tests utilisés pourraient détecter le marqueur de l'infection, cette étude ne peut mettre en évidence qu'une fraction des animaux effectivement infectés, la valeur de cette fraction ne pouvant être estimée.

Le Conseil relève que l'avis de l'Afssa et son annexe ne se situent pas dans une même analyse en ce sens que l'avis étaye l'approche fondée sur la sécurisation de l'alimentation animale, qui sous-tend le projet d'arrêté, alors que l'annexe à l'avis étaye le raisonnement pour une approche épidémiologique.

3. Les conditions de faisabilité et les conséquences socio-économiques des dispositions retenues

3.1. Pour les éleveurs

3.1.1. Les prises de position d'organisations professionnelles agricoles membres du CNA

La FNSEA, d'accord sur le principe d'une évolution vers l'abattage sélectif, a indiqué qu'il lui paraissait souhaitable d'épargner les animaux nés non pas après le 1^{er} janvier 2002 mais après le 1^{er} janvier 2001, estimant que le dépistage systématique et le retrait des MRS de la consommation permettent de garantir un niveau de protection élevé du consommateur.

Le Conseil constate que si la date du 1^{er} janvier 2001 devait être retenue, l'approche dite de sécurisation globale de l'alimentation animale ne serait pas satisfaite en ce sens que des dispositions complémentaires ont été introduites en août 2001 et applicables à partir d'octobre en ce qui concerne l'utilisation des graisses de bovins qui ne peuvent être prélevées qu'avant la fente des carcasses pour être utilisées à titre d'ingrédients dans les lacto-remplaceurs.

En outre, l'âge à partir duquel les animaux sont systématiquement testés a été abaissé de 30 à 24 mois postérieurement à la date du 1^{er} janvier 2001.

La Confédération paysanne a indiqué qu'elle appelait de ses vœux depuis plusieurs années une évolution vers l'abattage sélectif. Elle donne sa préférence à l'approche épidémiologique estimant que l'abattage sélectif devrait concerner une cohorte incluant les animaux nés entre un an avant et un après le cas index.

Le Conseil remarque que l'annexe de l'avis de l'AFSSA qui pourrait étayer une approche épidémiologique est assortie de réserves quant à la robustesse statistique des informations obtenues (Cf.2.3).

Les organisations professionnelles agricoles ont exprimé leur accord sur le fait que l'abattage sélectif ne doit pas revêtir un caractère optionnel. Elles estiment que beaucoup d'utilisateurs de viande bovine ou de produits bovins (stades intermédiaires de la filière, distributeurs, consommateurs) ne tarderaient pas à exiger que les animaux épargnés au sein de troupeaux atteints ne leur soient pas livrés. L'hypothèse la plus plausible est qu'à court terme se constitueraient deux marchés et qu'à plus ou moins long terme l'abattage sélectif ne serait plus choisi par les éleveurs. En outre, elles estiment indispensable que les animaux épargnés puissent être considérés comme équivalents à des animaux provenant d'un cheptel indemne.

3.1.2. Etude d'un cas théorique d'impact des dispositions prévues en matière de préservation du cheptel

Les animaux nés après le 1^{er} janvier 2002 pourront être conservés, ce qui induit de fait que tous les animaux nés antérieurement seront éliminés. Deux problèmes préalables doivent néanmoins être posés :

- Dès que le cas d'ESB est confirmé, les éleveurs auront-ils la possibilité d'attendre que toutes les femelles pleines puissent mettre bas ?
- Les éleveurs auront-ils la possibilité de surseoir à l'abattage jusqu'au sevrage des veaux, en particulier dans les cheptels allaitants ?

La proportion d'animaux que les éleveurs pourront conserver en fonction du moment d'apparition d'un cas d'ESB est étudiée de manière théorique ci-après.

L'exemple d'un troupeau, laitier ou allaitant, de 50 vaches reproductrices, proche de l'effectif moyen français, a été retenu. Les calculs ont été réalisés sur la base des postulats suivants :

- Vêlage à 3 ans – Intervalle vêlage/ vêlage = 1 an
- Taux de renouvellement annuel des femelles reproductrices : 24%
- Sexe-ratio : les 50 vaches produisent chaque année 48 veaux viables, dont 24 femelles et 24 mâles.
- Nombre maximal d'animaux présents dans le troupeau lors de la détection du cas : 50 vaches + 50 veaux + 12 génisses de renouvellement de 2 ans + 12 génisses de renouvellement de 1 an = 124 animaux
- Nombre minimal d'animaux présents dans le troupeau lors de la détection du cas : 50 vaches + 12 génisses de 2 ans + 12 génisses de 1 an = 74 animaux.

Année l'apparition du cas d'ESB	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Statut des animaux conservés	24 veaux femelles	12 génisses de renouvellement de 1 an + 24 veaux femelles	12 génisses de renouvellement de 2 ans + 12 génisses de renouvellement de 1 an + 24 veaux femelles	12 vaches + 12 génisses de renouvellement de 2 ans + 12 génisses de renouvellement de 1 an + 24 veaux femelles	24 vaches + 12 génisses de renouvellement de 2 ans + 12 génisses de renouvellement de 1 an + 24 veaux femelles	36 vaches + 12 génisses de renouvellement de 2 ans + 12 génisses de renouvellement de 1 an + 24 veaux femelles	48 vaches + 12 génisses de renouvellement de 2 ans + 12 génisses de renouvellement de 1 an + 24 veaux femelles
Taux l'élimination par rapport à effectif maximal du troupeau	81%	71 %	61%	51%	41%	33%	23%

Cette représentation théorique permet de faire deux types de constatations :

La mesure proposée par les pouvoirs publics permet d'atteindre l'objectif souhaité par les éleveurs dans l'avis du CNA de juillet 2001 de pouvoir conserver le patrimoine génétique propre au cheptel.

En outre, cette étude de cas permet de distinguer trois périodes, dans la mesure où les règles proposées aujourd'hui seraient appliquées pendant tout ce laps de temps :

- Une période au cours de laquelle le repeuplement avec des animaux en âge de se reproduire est indispensable à la continuité de l'activité de l'éleveur. Elle correspond à la découverte d'un cas d'ESB dans le troupeau entre le début de 2002 et la fin de 2004.
- Une période au cours de laquelle les approvisionnements extérieurs devront compléter l'effectif des femelles en âge de se reproduire pour maintenir la taille du troupeau. Elle s'étend du début de 2005 à la fin de 2007.
- Enfin, une période, à partir de 2008, au cours de laquelle les animaux nés après le 1^{er} janvier 2002 représentent la totalité du troupeau de femelles reproductrices.

3.1.3. Maintien de l'indemnisation des éleveurs

Les mesures proposées ne permettent pas de maintenir dès 2002 une production continue sans repeuplement avec des animaux extérieurs au troupeau, puisque les premières vaches ne pourront être conservées qu'à partir de cas apparus en 2005, voire en 2004 dans l'hypothèse d'un vêlage à 2 ans qui n'est toutefois pas la règle.

L'éleveur sera donc conduit à reconstituer son troupeau par des approvisionnements extérieurs. Ce n'est que pour les cas qui apparaîtraient à partir de 2007 que les

approvisionnement extérieurs ne seraient plus indispensables, dans la mesure où les règles proposées seraient maintenues jusqu'à cette date.

Le taux d'élimination ne s'abaissera significativement qu'en 2005, dès que les éleveurs ne seront plus conduits à éliminer toutes les vaches reproductrices, les femelles nées en 2002 étant alors en âge de se reproduire.

Pour l'éleveur, l'évolution d'un abattage total vers un abattage de tous les animaux nés avant 2002 rend obligatoire le maintien des modalités d'indemnisations au moins jusqu'en 2007.

3.1.4. Délai d'élimination des animaux marqués

Le projet d'arrêté ministériel prévoit dans son article 9 d'euthanasier dans un délai d'un mois tous les bovins marqués de l'exploitation. Cette disposition ne permettra pas aux éleveurs de conserver effectivement tous les animaux que les nouvelles règles prévoient d'épargner. Ainsi, si les vêlages ne sont pas groupés et si l'apparition d'un cas apparaît au début de la période des vêlages, une proportion éventuellement importante des femelles pleines devra être éliminée avant la naissance des veaux. Seule une confirmation de cas au terme de la période de vêlage permettrait de tirer pleinement partie des nouvelles possibilités offertes.

En outre, en ce qui concerne l'élevage allaitant, des veaux qui n'auraient pas la possibilité d'être conservés jusqu'au sevrage, faute de mère, ne pourraient pas être, à un coût raisonnable, destinés à la reproduction (actuellement, l'abattage total concerne environ 15 cheptels allaitant par an).

Les membres du CNA soulignent que cette évolution ne doit pas avoir seulement une portée symbolique et demandent que les modalités de mise en œuvre permettent que la proportion d'animaux réellement conservée ne soit pas marginale. Le délai d'un mois d'abattage des animaux marqués devrait donc être adapté compte tenu du fait qu'il ne s'agit pas d'une maladie contagieuse. En revanche, s'il n'est pas souhaitable que l'abattage sélectif puisse être optionnel, l'arbitrage entre d'une part la volonté de retrouver au plus vite un statut sanitaire qui permette de ne pas subir de restriction commerciale et d'autre part celui qui permette de préserver au mieux les ressources génétiques de l'exploitation, doit être laissé à l'éleveur.

3.1.5. Possibilité de repeuplement des troupeaux avant élimination totale des animaux marqués

Le projet d'arrêté prévoit dans son article 9 que l'arrêté préfectoral portant déclaration d'infection entraîne pour une exploitation considérée à risque l'interdiction d'introduire de nouveaux animaux dans l'exploitation avant l'abattage des animaux marqués.

Les membres du CNA, sur le principe qu'il s'agit d'une maladie non contagieuse et que le délai d'abattage d'un mois devrait être prorogé, demandent, par souci de cohérence, qu'il puisse être laissée la possibilité à l'éleveur de procéder au repeuplement avant que tous les animaux marqués aient été éliminés. S'ils estiment logique de ne pouvoir acheminer des animaux marqués qu'à destination directe d'un établissement d'équarrissage, ils considèrent en revanche que surseoir au repeuplement ne se justifie pas, en l'état actuel des informations scientifiques disponibles.

3.2. Pour les acteurs intermédiaires

En 2001, les échanges en viandes et produits bovins ont été fortement perturbés par les conséquences des crises sanitaires.

Les exportations françaises, tous produits confondus, ont chuté en volume de 24% après la diminution de 13% déjà observée en 2000. Alors qu'elles s'élevaient à 700.700 tec en 1997, elles n'ont atteint que 409.400 tec en 2001. La structure des exportations a évolué très sensiblement, renforçant la part des animaux vivants dans l'ensemble, qui passe de 46% en 2000 à 58% en 2001 au détriment des viandes fraîches dont la part est passée de 42% à 31%.

De nombreux facteurs ont convergé engendrant cette réduction des volumes échangés. Tout d'abord, les crises ont engendré une forte baisse de la demande liée au recul de la consommation dans la plupart des pays ayant un niveau de consommation élevé. D'autre part, les échanges intracommunautaires se sont contractés à la suite d'une « renationalisation » des marchés, phénomène qui avait déjà été observé lors de la crise de 1996. Enfin, les exigences sanitaires des pays tiers ont entraîné la suspension de certains marchés à l'export.

Les acteurs intermédiaires et en particulier les exportateurs de viande bovine, de produits transformés à base de viande bovine et de produits laitiers, demandent que la recommandation du CNA de juillet 2001 visant à renégocier les certificats sanitaires à l'export, pour qu'une évolution de l'abattage ne pénalise pas les échanges, soit prise en considération. Ils prennent acte par ailleurs que les modalités d'abattage ne sont pas uniformes au sein même de l'Union européenne et estiment que l'harmonisation communautaire, voire internationale, doit être recherchée pour que les modalités d'abattage ne constituent pas une entrave au commerce. Enfin, les transformateurs, notamment du secteur laitier, rappellent que s'il leur paraît souhaitable que les modalités d'abattage évoluent vers un abattage partiel du troupeau dans lequel un cas d'ESB a été détecté, ils insistent sur la nécessité du caractère non-optionnel de la mesure. Ils indiquent que si le choix était laissé aux éleveurs d'abattre partiellement ou totalement le troupeau concerné, un climat de suspicion apparaîtrait qui à terme condamnerait l'abattage sélectif.

3.2.1. La qualification sanitaire des cheptels repeuplés

Qu'il s'agisse des éleveurs ou des acteurs économiques utilisateurs de viande bovine ou de produits bovins, le statut sanitaire d'un cheptel repeuplé après un abattage partiel ne doit conduire à aucune forme de restriction commerciale. Cette condition ne peut être remplie que dans la mesure où un cheptel ayant connu un cas d'ESB et dans lequel des animaux ont été épargnés puisse être reconnu et déclaré officiellement indemne d'ESB.

3.2.2. Les modalités d'abattage dans certains pays de l'Union européenne

Au niveau communautaire, le règlement 999/2001 laisse la possibilité aux Etats membres d'évoluer vers un abattage sélectif sans pour autant en faire une obligation du droit communautaire. Plusieurs situations coexistent :

Pays-Bas : La réglementation laisse le choix entre l'abattage total et l'abattage partiel. Dans la pratique, le choix se porte vers l'abattage total, l'abattage partiel posant un grave problème pour les entreprises puisque les vétérinaires refusent alors de signer les certificats d'exportation. En cas d'abattage partiel, les entreprises seraient amenées à faire une collecte séparée dont le

coût est très élevé, rendant cette option impossible dans les faits. Ce constat confirme le raisonnement présenté au point 3.1.1.

Autriche : L'abattage total est pratiqué.

Belgique : L'abattage total est pratiqué et ne pose pas de problème à l'export. Le Ministère peut autoriser l'abattage partiel, mais tous les acteurs, y compris les producteurs, préfèrent l'abattage total.

Royaume-Uni : Seuls les animaux atteints d'ESB sont abattus.

Allemagne : La politique appliquée est celle de l'abattage de la cohorte depuis peu. Il n'y a pas de problèmes à l'export, les vétérinaires considérant le « troupeau indemne » à partir du moment où la cohorte est éliminée.

Finlande : L'abattage total est pratiqué.

Espagne : Le choix est laissé entre l'abattage total ou l'abattage partiel au niveau des gouvernements provinciaux.

Italie : L'abattage total est actuellement la règle mais il n'est pas exclu que la réglementation évolue vers la possibilité d'un abattage partiel sans choix possible. Si cela devait arriver, des problèmes de signatures des certificats export apparaîtraient alors, ce que les vétérinaires italiens ont déjà annoncé clairement.

3.2.3. Etat de la certification sanitaire et conséquences économiques

3.2.3.1. Barrières sanitaires à l'exportation vers les pays tiers

La règle de la destruction totale d'un troupeau de bovins dès lors qu'un cas d'ESB y a été détecté, et la pratique effective et sans exception de cette règle, constituent depuis plusieurs années un des piliers de l'argumentation française déployée dans les négociations des barrières sanitaires, qui déterminent les possibilités et les conditions d'exportation des produits de la filière bovine (animaux, viandes, produits transformés, lait, etc.) vers les pays tiers.

Lors de l'adoption de l'avis du CNA du 6 juillet 2001, la plupart des certificats sanitaires négociés avec les administrations vétérinaires de ces pays faisaient référence de manière directe ou indirecte à cette règle, souvent après des périodes de blocage et de longues discussions qui recherchaient précisément à faire du troupeau l'unité sanitaire de base. A titre d'exemple, parmi les enjeux commerciaux les plus importants en valeur, les couples Pays/Produit suivants pouvaient être cités :

- Mexique / Produits laitiers : « *L'ESB fait l'objet d'une épidémiosurveillance et de mesures de lutte incluant l'abattage de tout le troupeau lors de l'apparition d'un cas, ainsi que la destruction des vaches suspectes* ».
- Arabie Saoudite / certificat semence bovine : « *Tous les bovins d'un cheptel atteint d'ESB sont abattus et détruits par incinération* ».
- Liban / Bovins reproducteurs « *Tout le troupeau est entièrement détruit par incinération lors d'apparition d'un cas d'ESB* ».

- Algérie / Produits laitiers « *Les produits laitiers ont été fabriqués à partir de vaches venant d'exploitation exemptes d'ESB* ».
- Russie / Viande bovine « *Les animaux dont provient la viande, sont issus d'élevages indemnes d'ESB* ».
- Russie / Bovins vivants : « *Les animaux proviennent de départements où il ne se trouve aucun élevage non-indemne d'ESB au moment de la signature du présent certificat* ».

Il demeure que, pour certains responsables sanitaires, l'application de la règle de l'abattage total peut, par sa nature, permettre de mieux garantir qu'aucun animal ou produit, mis sur le marché ou exporté, ne puisse être issu d'un troupeau affecté par l'ESB. A leurs yeux, l'abattage total comporte un double avantage :

- Il rassure les administrations vétérinaires des pays tiers qui y trouvent des gages supplémentaires de sécurité sanitaire, dont elles peuvent faire état auprès de leurs consommateurs et de leurs responsables politiques et administratifs. Il constitue un argument majeur, qui permet à la filière bovine française de maintenir certains marchés à l'exportation, malgré son statut sanitaire au regard de l'ESB.
- En limitant les recherches d'origine ou de provenance sur les animaux et les produits (via la traçabilité), il facilite le travail de certification réalisé dans les départements par les vétérinaires inspecteurs des directions des services vétérinaire (DSV), sur la base notamment des documents fournis par les professionnels. Dans une évolution structurelle de sophistication des barrières sanitaires, et dans une conjoncture marquée par deux crises successives (ESB et fièvre aphteuse), l'abattage total apporte une certaine fluidité à des services parfois surchargés.

3.2.3.2. Impact d'une évolution des modalités d'abattage des troupeaux dans lesquels un cas d'ESB est confirmé

Si cette règle de l'abattage total évolue, on peut envisager, en première analyse, les conséquences suivantes :

- Les certificats sanitaires négociés sur la base de la nécessité de l'abattage total d'un troupeau dans lequel un cas d'ESB est confirmé deviendront obsolètes du jour au lendemain, interrompant *ipso facto* les exportations concernées. Ils doivent donc être renégociés préalablement à toute évolution de la réglementation en matière d'abattage.
- Les certificats sanitaires fondés non sur les modalités d'abattage mais sur la garantie que les animaux ou produits exportés proviennent uniquement de cheptels indemnes ne deviendront pas obsolètes mais obligeront les professionnels à mettre en place des dispositifs de traçabilité plus complexes attestant que les animaux ou les denrées, y compris les produits transformés, ne proviennent pas en partie d'un troupeau dont les animaux nés après le 1^{er} janvier 2002 auraient été conservés après la détection d'un cas d'ESB¹. Des secteurs de grands mélanges, comme le secteur laitier, se montrent prudents dans la possibilité de mise en place d'une telle traçabilité, sauf à mettre en place des circuits dédiés à la récolte de lait en provenance d'exploitation dans lesquelles un abattage partiel a eu lieu, solution qui paraît plus coûteuse que rentable et qui pourrait déboucher

¹ A cet égard, le simple allongement du délai d'abattage des troupeaux touchés par l'ESB a fermé plusieurs marchés export à des entreprises du secteur laitier qui n'ont pas distingué le lait provenant de ces troupeaux de celui des troupeaux non touchés par la maladie.

probablement sur la non contractualisation avec de telles exploitations, du moins pour la production destinée à l'export. Si ces certificats peuvent ne pas conduire immédiatement à l'interruption des courants commerciaux, il reste que dans la plupart des cas la renégociation sera sans doute nécessaire pour clarifier le statut sanitaire des troupeaux intégrant des animaux épargnés.

- En toute rigueur, les directions des services vétérinaires verront s'accroître leurs tâches de vérification de cette chaîne d'information, ce qui est susceptible de retarder la certification et les expéditions envisagées.

3.2.3.3. Perspective de renégociation des certificats sanitaires

Dès juin 2001, la Mission de coordination sanitaire internationale (MCSI) de la DGAI s'est attachée à renégocier la plupart des certificats sanitaires en vigueur, en commençant par ceux qui régissaient les plus grands échanges commerciaux. D'ores et déjà, ont été levées les difficultés par exemple pour les couples suivants : Liban / bovins reproducteurs ; Algérie / produits laitiers ; Mexique / produits laitiers.

A ce stade, les pouvoirs publics estiment toutefois qu'ils n'ont pas nécessairement une connaissance exhaustive des difficultés qui pourraient être engendrées par l'évolution des modalités d'abattage, notamment en ce qui concerne les petits courants commerciaux. Ils incitent donc les entreprises à faire connaître les difficultés qu'elles pourraient rencontrer pour telle ou telle destination commerciale et pour laquelle elles souhaitent une renégociation des certificats sanitaires. La base de données EXPADON mis à la disposition des professionnels par l'OFIVAL et actualisée par la MCSI permet aux opérateurs économiques de connaître les exigences sanitaires des pays importateurs et notamment d'accéder aux différents certificats sanitaires reconnus vers les pays tiers.

3.3. Pour les consommateurs

Les consommateurs indiquent qu'ils sont favorables à une évolution vers un abattage sélectif dès lors que le même niveau de sécurité peut leur être garanti par rapport à la situation antérieure.

Ils appellent toutefois l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de poursuivre les recherches visant à développer les connaissances en matière de transmission environnementale de l'ESB. Ils prennent acte que les évolutions proposées privilégient la voie de contamination alimentaire et demandent qu'elles soient périodiquement réexaminées en fonction de l'avancée des connaissances. Ils réitèrent leur demande que les résultats britanniques soient mieux exploités compte tenu d'une prévalence exceptionnelle de l'ESB en Grande-Bretagne.

Les organisations de consommateurs distinguent les deux approches théoriques permettant d'évoluer vers un abattage sélectif, l'une nécessitant que des incertitudes relatives à l'application des mesures sanitaires soient levées (application effective des mesures de sécurisation de l'alimentation animale), l'autre nécessitant la levée d'incertitudes épidémiologiques (définition précise de la cohorte d'animaux à risque). Leur préférence se porte sur la première approche et ils se réjouissent de l'information donnée au CNA par la directrice générale de l'alimentation qu'une synthèse des résultats de contrôles effectués par la DGAI et la DGCCRF sera rendue publique prochainement.

Certains consommateurs indiquent que le rapport coût/ efficacité des mesures prévues en matière de risque ESB doit désormais être pris en considération, compte tenu de l'importance du budget public alloué à la maîtrise de ce risque.

4. L'avis du Conseil national de l'alimentation

Le Conseil national de l'alimentation appelle l'attention des pouvoirs publics sur les éléments d'analyse qui précèdent et émet les recommandations suivantes :

1 - Comme lors de son premier examen de juin 2001, le Conseil souscrit à l'idée que la recherche d'un abattage sélectif constitue dans son principe un bon objectif, si toutes les assurances sont prises pour maintenir le niveau actuel de protection du consommateur.

2 - Le Conseil remarque que les modalités proposées par les pouvoirs publics se fondent sur l'hypothèse d'une transmission de l'agent pathogène responsable de l'ESB par voie alimentaire, que semble privilégier la communauté scientifique, et sur la sécurisation effective de cette voie de contamination. Le Conseil estime qu'en l'état actuel des connaissances, cette approche qui vise à éliminer les animaux nés avant le 1^{er} janvier 2002 et les descendants du cas index, est sans doute la plus sûre, si les pouvoirs publics peuvent établir que les mesures réglementaires sont effectivement appliquées.

3 - Le Conseil appelle l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de poursuivre les recherches visant à développer les connaissances sur l'éventualité d'une transmission environnementale de l'ESB et de reconsidérer périodiquement cette mesure en fonction de l'avancée des connaissances, notamment celles qui pourraient provenir de résultats britanniques, compte tenu d'une prévalence élevée de l'ESB en Grande-Bretagne.

4 - Le Conseil n'est pas favorable à ce que les dispositions envisagées puissent avoir pour les éleveurs un caractère optionnel. En outre, il estime indispensable que les animaux épargnés soient considérés comme indemnes et les troupeaux qu'ils contribueront à constituer soient eux-mêmes reconnus comme officiellement indemnes d'ESB.

5 - Le Conseil estime indispensable de maintenir des modalités d'indemnisation pour les éleveurs, et ce au moins jusqu'en 2007, échéance à partir de laquelle il pourrait être procédé à une reconstitution du troupeau à partir des seuls animaux de l'exploitation dès qu'un cas d'ESB sera confirmé, sous réserve que les connaissances scientifiques ne viennent pas remettre en cause cette hypothèse.

6 - Les informations scientifiques disponibles indiquant qu'il ne s'agit pas d'une maladie contagieuse puisque aucune transmission horizontale n'a pu être établie, le Conseil national suggère que soit étudiée la possibilité d'allonger le délai d'un mois prévu pour l'élimination de tous les bovins marqués de l'exploitation. Cet allongement permettrait aux éleveurs qui le souhaiteraient, pour mieux conserver les ressources génétiques de l'exploitation, d'attendre la fin des vêlages de sorte que tous les veaux nés après le 1^{er} janvier 2002 puissent être conservés, même si leur mère doit être éliminée.

7 - Si l'on admet le même principe qu'il ne s'agit pas d'une maladie contagieuse, le Conseil estime que des dispositions spécifiques doivent permettre aux éleveurs de bovins, notamment allaitants, d'éliminer les animaux marqués seulement après le sevrage des veaux, faute de quoi il ne serait pas viable techniquement et économiquement d'utiliser des veaux issus de leur exploitation pour la reproduction.

8 - Dans l'hypothèse où il serait donné suite aux deux précédentes recommandations, le Conseil estime que si les animaux marqués doivent être conservés sur l'exploitation atteinte

pendant une période supérieure à un mois pour pouvoir conserver tous les veaux nés après le 1^{er} janvier 2002, la possibilité devrait être laissée à l'éleveur de procéder au repeuplement indispensable à la continuité de son activité avant que tous les animaux marqués aient été éliminés.

9 - Le Conseil prend acte que la renégociation des certificats sanitaires qu'il avait recommandée d'entreprendre dès juillet 2001 a été engagée par les autorités sanitaires qui se sont attachées à traiter en priorité les principales destinations commerciales. Il estime souhaitable que les certificats sanitaires négociés sur la base de la nécessité de l'abattage total, qui deviendraient obsolètes *ipso facto*, soient renégociés préalablement à l'entrée en vigueur de toute évolution de la réglementation en matière d'abattage.

5. Participants au groupe de travail

Président du groupe de travail : M. BABUSIAUX

Secrétaires du groupe de travail : M. NAIRAUD (DGAI) ; Melle SUBERVILLE (DGAI)

Collège consommateur : Mme Elsa COHEN (CSF)

Collège production : Mme AUGER (FNSEA) ; M. CHAPELLE (FNB) ; M. MEUROT (Confédération paysanne)

Collège transformation : Mme DELFAUT (ATLA)

Collège restauration : M. DURAND (UPPR)

Représentants des administrations : M. ANDRIEU (DPEI) ; M. DUPRE (DECAS)