

N° 405

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 2001

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) par la mission d'information (2) sur la lutte contre l'épizootie de fièvre aphteuse,

Par M. Jean-Paul ÉMORINE,
Sénateur.

Tome I : Rapport

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Émorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Christian Demuynck, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrulle, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Guillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Aymeri de Montesquiou, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislas Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

(2) Cette mission d'information est composée de : MM. Philippe Arnaud, *président* ; Gérard César, Paul Raoult, *vice-présidents* ; Bernard Joly, Gérard Le Cam, *secrétaires* ; Dominique Braye, Mme Yolande Boyer, MM. Gérard Cornu, Roland Courteau, Michel Doublet, Jean-Paul Émorine, Louis Grillot, Louis Moinard, Bernard Piras.

Agriculture.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
RÉSUMÉ DU RAPPORT ET CONCLUSIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	8
INTRODUCTION	13
CHAPITRE PREMIER - LA FIÈVRE APHTEUSE: ENTRE ENZOOTIE ET ÉRADICATION	14
I. UN ENNEMI BIEN CONNU	14
A. UNE MALADIE AUSSI ANCIENNE QUE L'ÉLEVAGE	14
B. UNE AFFECTION ENCORE PRÉSENTE SUR TOUT LE GLOBE	17
II. UNE MALADIE PLACÉE SOUS SURVEILLANCE CONSTANTE	19
A. L'ACTION DE L'OIE	19
B. LA CLASSIFICATION DES ÉTATS AU SENS DU CODE ZOOSANITAIRE INTERNATIONAL	20
III. UN DISPOSITIF DE LUTTE ÉPROUVÉ	22
A. LES DIVERSES STRATÉGIES DE LUTTE.....	22
B. L'ABANDON DE LA VACCINATION EN EUROPE.....	24
1. <i>Les motivations du changement de stratégie</i>	25
a) 1973-1990 : la coexistence de systèmes nationaux différents	25
b) Le rapport Mac Sharry	27
2. <i>L'interdiction du recours à la vaccination</i>	27
a) Des raisons sanitaires	27
b) Des questions financières et économiques	28
c) Un enjeu politique	29
3. <i>Des prescriptions restées lettre morte</i>	29
4. <i>Les critiques de l'arrêt de la vaccination</i>	30
C. LA NOUVELLE STRATÉGIE DE LUTTE EN FRANCE	30
1. <i>Des principes clairs</i>	31
2. <i>Une mise en œuvre prévue de façon détaillée</i>	32
CHAPITRE II - LA RÉCENTE CRISE APHTEUSE	34
I. L'ÉPIZOOTIE EN GRANDE BRETAGNE	35
A. UNE ORIGINE TOUJOURS INCONNUE	35
B. UNE GESTION A RETARDEMENT.....	37
1. <i>Lacunes du contrôle et importance des mouvements d'animaux</i>	37
a) Des interrogations sur l'état du système vétérinaire	37

b) Des mouvements d'animaux incontrôlés ?.....	38
2. <i>Une conjonction de retards aux conséquences dramatiques</i>	39
a) Dans la découverte des foyers	39
b) Dans la mise en œuvre des abattages et la destruction des cadavres	40
(1) La mise en œuvre des abattages	40
(2) La destruction des animaux.....	41
c) Dans le recours à une vaccination d'urgence ?	41
3. <i>Un processus d'indemnisation accéléré</i>	42
C. DES CONSÉQUENCES DRAMATIQUES	43
1. <i>Sur l'économie nationale</i>	43
2. <i>Sur la pérennité de l'agriculture britannique</i>	43
3. <i>Sur le tourisme et l'image Royaume-Uni</i>	44
II. LE TRAITEMENT DES DEUX FOYERS APHTEUX DE FRANCE	47
A. DES MESURES PRISES AVEC CÉLÉRITÉ	47
1. <i>Une étroite collaboration des acteurs intéressés</i>	50
2. <i>Des décisions rapides pour prévenir la diffusion du virus</i>	51
a) Les enquêtes vétérinaires	53
b) L'abattage des animaux.....	54
c) Les analyses sérologiques	54
d) Les mesures d'embargo sur les départements.....	55
B. PRÉSENTATION DES MESURES DE LUTTE	56
1. <i>Mesures spécifiques prises autour des foyers</i>	56
2. <i>Les mesures visant à contrôler les mouvements des animaux</i>	59
a) Les mesures mises en place autour des foyers	59
b) Les autres mesures de contrôle sur le territoire national.....	60
C. APPRÉCIATION GLOBALE DU DISPOSITIF MIS EN ŒUVRE	60
1. <i>Des réserves sur l'étendue du périmètre des zones soumises à embargo</i>	60
2. <i>Le contrôle des rassemblements et des mouvements d'animaux</i>	60
3. <i>La vulnérabilité persistante face aux maladies infectieuses</i>	62
CHAPITRE III - UNE QUESTION EN SUSPENS : L'INDEMNISATION DES PRÉJUDICES OCCASIONNÉS PAR LA CRISE	63
I. LE SYSTÈME DE COMPENSATION CRÉÉ EN 1990-1991 DEMEURE TRES INCOMPLET	63
A. LA DIRECTIVE N° 90/423 ET LA DÉCISION DU CONSEIL EUROPÉEN DU 26 JUIN 1990	63
B. LES LACUNES DE LA LOI N° 91-639 DU 10 JUILLET 1991	65
C. UNE INDEMNISATION RÉDUITE AUX PERTES DIRECTES	66
1. <i>La compensation des pertes directes</i>	67
a) La contribution des GDS à la compensation des pertes des éleveurs.....	67
b) La solidarité nationale	68
2. <i>La compensation des pertes indirectes</i>	71
II. UN CONSTAT : LES PRÉJUDICES CAUSÉS PAR LA RÉCENTE ÉPIZOOTIE DE FIÈVRE APHTEUSE SONT IMPORTANTS	72
A. LES PRÉJUDICES DIRECTS ONT ÉTÉ COMPENSÉS AUX ÉLEVEURS	73

B. EN REVANCHE LES PRÉJUDICES INDIRECTS NE SONT PAS OU MAL COMPENSÉS	74
1. <i>Le secteur agricole</i>	74
2. <i>Le secteur de la viande</i>	75
3. <i>Le secteur du lait et des produits laitiers</i>	77
a) Un problème grave pour l'ensemble du secteur laitier des départements concernés par la crise	77
b) Une question vitale pour les producteurs de fromage au lait cru	78
4. <i>Une incidence indéniable sur le tourisme</i>	80
5. <i>Des questions communes à tous les secteurs</i>	81
C. UN IMPÉRATIF : TRADUIRE EN ACTES LA SOLIDARITÉ NATIONALE	81
CHAPITRE IV - LA PROBLÉMATIQUE DE LA VACCINATION	83
I. LE RÉGIME DE LA VACCINATION ANTI-APHTEUSE : UN PRINCIPE D'INTERDICTION ASSORTI D'EXCEPTIONS	85
A. LE PRINCIPE D'INTERDICTION	85
1. <i>Une règle posée par la directive 90/423 du 26 juin 1990</i>	85
2. <i>Une norme transposée en droit français par la loi n° 91-639 du 10 juillet 1991</i>	86
B. UN PRINCIPE ASSORTI D'UNE DÉROGATION EN CAS DE VACCINATION D'URGENCE	87
II. ETAT DE LA RECHERCHE EN MATIÈRE VACCINALE	88
A. LES VACCINS HAUTEMENT PURIFIÉS	88
1. <i>Nature et avantages</i>	88
2. <i>Les limites à l'utilisation des vaccins</i>	89
B. LES RECHERCHES SUR LES VACCINS « DÉLÉTÉS ».....	90
III. POUR OU CONTRE LA VACCINATION ?	90
A. LA VACCINATION MÉDICALE PROPHYLACTIQUE	91
1. <i>Les arguments en faveur de la vaccination</i>	91
2. <i>Les arguments contre la vaccination</i>	97
B. LA VACCINATION EN ANNEAU	105
C. VERS UNE VACCINATION DES ESPÈCES RARES ET SENSIBLES.....	106
CHAPITRE V - FRONTIÈRES, MALADIES, ANIMAUX ET PRODUITS : QUELS CONTRÔLES ?	109
I. APERÇU DES ÉCHANGES EXTERIEURS D'ANIMAUX ET DE VIANDES	109
A. LES MOUVEMENTS À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE.....	109
1. <i>Les échanges intracommunautaires</i>	109
2. <i>Les échanges extérieurs de l'Union européenne</i>	110
B. LES ÉCHANGES EXTÉRIEURS DE LA FRANCE.....	111
II. LE DANGER RÉSULTANT DES ÉCHANGES D'ANIMAUX : L'EXEMPLE DES OVINS	113

A. LES DISPOSITIONS COMMUNAUTAIRES EN VIGUEUR.....	113
1. <i>De strictes obligations communautaires en matière d'identification ovine</i>	113
2. <i>Une application inégale</i>	114
B. L'IDENTIFICATION DES OVINS EN FRANCE	115
1. <i>Un régime contraignant</i>	115
2. <i>...susceptible d'être cependant renforcé</i>	116
III. VRAIS ET FAUX RISQUES RÉSULTANT DES ÉCHANGES DE PRODUITS	118
A. L'APPLICATION PARFOIS ALÉATOIRE DU PRINCIPE DE DÉCLARATION DES CAS DE FIEVRE APHTEUSE À L'OIE.....	118
1. <i>Le principe de déclaration</i>	118
2. <i>Une application « à éclipses »</i>	119
a) Bien que la liste des Etats indemnes de fièvre aphteuse soit périodiquement révisée par l'OIE... ..	119
b) Certains Etats parviennent à demeurer dans la catégorie des pays « indemnes » alors même qu'ils sont infectés	120
B. CONTRÔLER LES IMPORTATIONS DANS L'UNION EUROPÉENNE	121
1. <i>Le « principe d'équivalence » et la « clause de sauvegarde »</i>	122
a) Le principe d'équivalence	122
b) La clause de sauvegarde.....	123
2. <i>Application aux importations d'animaux et de viandes de pays où sévit la fièvre aphteuse</i>	123
3. <i>Les contrôles en France</i>	124
C. DEFENDRE LES EXPORTATIONS EUROPÉENNES : LE CAS DU JAPON.....	125
CHAPITRE VI - RECOMMANDATIONS : ENVISAGER LE PIRE POUR MIEUX L'ÉVITER	127
I. SI LA FRANCE NE PEUT AGIR SEULE, ELLE N'EST CEPENDANT PAS CONDAMNÉE À L'IMMOBILISME	128
A. LA FRANCE NE SAURAIT AGIR SEULE	128
1. <i>Pour des raisons juridiques</i>	128
2. <i>Pour des motifs d'opportunité économique</i>	129
B. MAIS ELLE PEUT INTERVENIR DANS LES INSTANCES INTERNATIONALES	129
1. <i>Dans le cadre de l'OIE et de l'OMC</i>	130
a) L'action au sein de l'OIE pour modifier les normes	130
(1) Pour modifier les normes en vigueur	131
(2) Pour obtenir que les Etats déclarent TOUS leurs cas de fièvre aphteuse	131
b) Le recours à l'OMC pour les faire appliquer	132
(1) Lutter contre les mesures discriminatoires injustifiées	132
(2) Faire appliquer le principe de réciprocité.....	133
2. <i>Au sein de l'Union européenne</i>	133
a) Dans le Conseil européen	134
(1) Sur la fièvre aphteuse	134
(2) Sur les mouvements et l'identification des animaux.....	135
b) Auprès de la Commission européenne	135
II. TOUS LES INSTRUMENTS DE LUTTE DOIVENT ÊTRE MIS EN ŒUVRE POUR JUGULER UNE ÉVENTUELLE ÉPIZOOTIE	136
A. RENFORCER LA PRÉVENTION EN L'ABSENCE DE CRISE	137

1. Contrôler les frontières	137
a) Les frontières avec les pays tiers : pour un contrôle implacable	137
(1) Les aéroports.....	138
(2) Les frontières terrestres	138
(3) Les ports.....	138
b) Les échanges intra-européens : la « confiance mutuelle » n'exclut pas de rigoureux contrôles	139
(1) Appliquer avec discernement le principe de « confiance mutuelle »	139
(2) Effectuer des contrôles non discriminatoires	139
2. Détecter les animaux malades	140
(1) En période de routine.....	140
(a) Mission et moyens des directions des services vétérinaires	140
(b) Action des vétérinaires sanitaires et des groupements de défense sanitaire.....	140
(2) Au cours des rassemblements et des mouvements d'animaux lorsqu'ils ont une forte intensité.....	141
3. Réaliser des exercices	142
(1) Sur le terrain	142
(2) Avec les laboratoires.....	142
B. MOBILISER TOUS LES MOYENS TECHNIQUES EN DÉBUT DE CRISE	143
1. « Rien ne sert de courir après le virus » : minimiser le délai entre découverte des foyers et abattages préventifs	143
a) Disposer d'une « force de frappe » régionale	143
b) Eliminer les animaux de façon digne	144
(1) Les abattages.....	144
(2) La destruction des cadavres	144
2. Devancer le virus en recourant à l'abattage des animaux « contact »	145
3. Etre en mesure de procéder à une vaccination d'urgence	145
a) Disposer de stocks vaccinaux suffisants.....	145
b) Définir dans la transparence les conditions dans lesquelles il serait procédé à la vaccination	146
C. SE DOTER DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS QUI CONSTITUENT LE COROLLAIRE DE LA POLITIQUE CHOISIE.....	147
1. Les moyens humains	147
2. Les moyens financiers	147
(1) Pallier l'insuffisance des moyens de l'Etat	148
(2) Mobiliser des financements européens.....	148
III. PRÉSERVER LA FACULTÉ D'UNE VACCINATION GÉNÉRALISÉE	149
A. ENCOURAGER LES RECHERCHES	149
1. Concevoir de nouveaux vaccins.....	149
2. Améliorer les examens sérologiques	149
B. FAVORISER LA VACCINATION	150
1. Viser l'éradication de la maladie à l'échelle mondiale.....	150
2. Favoriser la vaccination dans des « zones tampon » autour de l'Union européenne.....	151
3. Vacciner les espèces rares	151
ANNEXE I - AUDITIONS RÉALISÉES PAR LA MISSION D'INFORMATION	152
ANNEXE II - DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR VOTRE MISSION D'INFORMATION	157
I. DÉPLACEMENT SUR LE FOYER DE SEINE-ET-MARNE, LE VENDREDI 4 MAI 2001.....	157

**II. DÉPLACEMENT SUR LE FOYER SITUÉ À LA LIMITE DE LA MAYENNE ET
DE L'ORNE, LE VENDREDI 11 MAI 2001158**

**ANNEXE III - RÉUNION INFORMELLE À LA CHAMBRE D'AGRICULTURE DE
LA CHARENTE.....160**

RÉSUMÉ DU RAPPORT ET CONCLUSIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

I- CONSTAT

La fièvre aphteuse est une **maladie animale sans conséquences sur la santé humaine**, mais dont l'**incidence est catastrophique**, notamment sur les cheptels bovin, porcin ovin et caprin, du fait de son **extrême contagiosité**. Véhiculée par les échanges et favorisée par la fraude, elle est **endémique dans la plupart des Etats** du monde. Elle s'est manifestée récemment dans plusieurs pays qui en étaient indemnes depuis des dizaines d'années, à l'instar du Royaume-Uni.

Deux stratégies de lutte sont mises en œuvre contre la fièvre aphteuse : d'une part, dans les zones où la fièvre aphteuse est endémique, **une vaccination préventive des bovins** (les porcins et les ovins ne sont pas vaccinés car leur durée de vie est trop courte et leur valeur économique trop modeste) qui, associée à des abattages ponctuels, permet d'éradiquer la maladie ; d'autre part, une fois la maladie éradiquée, une **politique d'abattage** du cheptel infecté **exclusivement**, si un foyer survient.

Par l'ampleur qu'elle a revêtue, -plus de trois millions d'animaux étant d'ores et déjà abattus-, l'épizootie britannique de fièvre aphteuse conduit les pouvoirs publics à **s'interroger sur l'opportunité de revenir sur l'interdiction de la vaccination préventive décidée en 1990 au sein de l'Union européenne**.

● L'ampleur respective de la crise en Grande-Bretagne et en France

Quatre mois après le début de **l'épizootie britannique**, **nul ne connaît son origine exacte**. En revanche, on sait que la Grande-Bretagne a subi plus de **1.700 foyers aphteux** et abattu plus de 3 millions d'animaux. Le **coût total** de cette épizootie s'élèverait à plus de **50 milliards de francs**, dont **12 milliards de compensations versées aux éleveurs** au titre de la destruction de leur cheptel.

La France n'a, quant à elle, connu que **deux foyers aphteux** et a **abattu près de 58.000 animaux** en provenance ou en contact avec des animaux du Royaume-Uni ou des Pays-Bas. **C'est l'abattage préventif** des animaux ayant été au voisinage des bêtes importées **qui a permis de juguler l'épizootie en France**. Grâce à ces mesures, notre pays recouvrera le statut de zone indemne de fièvre aphteuse le 23 juin 2001.

● **Les modalités de lutte contre la fièvre aphteuse entraînent de lourds préjudices**

Les départements dans lesquels les foyers aphteux sont apparus ont vu leur **activité économique totalement bloquée**. **Tous les secteurs économiques s'en sont ressentis**, de l'agriculture au tourisme, en passant par les activités agroalimentaires. L'ensemble des autres départements français ont également subi les conséquences des **mesures nationales d'interdiction de transport des animaux**. En outre, certains secteurs, tels que ceux de l'abattage et de la production de fromage au lait cru ont subi de très graves préjudices, car ils ont été contraints de détruire leur production. Or, il s'avère que **si les préjudices directs occasionnés par l'abattage des animaux ont été bien compensés, les préjudices indirects n'ont pas fait l'objet d'une compensation intégrale, voire même pour certains, d'aucune compensation**.

● **La problématique de la vaccination**

La décision de vacciner le cheptel dans l'Union européenne relève de la compétence partagée de la Commission européenne et du Conseil des ministres. Ceux-ci ont décidé, en 1990, d'interdire la vaccination, considérant que la fièvre aphteuse était éradiquée du territoire européen. Depuis lors, il n'est plus possible de vacciner qu'en cas d'urgence, si une épizootie devient incontrôlable.

Le principal argument qui motivait, en 1990, la suspension de la vaccination, était que son **coût** actualisé sur dix ans était supérieur à celui d'une politique de non-vaccination. En outre, **la vaccination limitait les exportations vers les pays indemnes** de fièvre aphteuse, qui se refusent à importer des cheptels vaccinés, craignant qu'ils **véhiculent la maladie**.

Les techniques vaccinales ont, cependant, évolué puisque **des vaccins permettent désormais de distinguer**, par des tests sérologiques, **les animaux infectés de ceux vaccinés**. Il serait, par conséquent, nécessaire de **refaire le bilan coût/avantages du rétablissement de la vaccination** (qu'elle soit préventive ou effectuée en urgence). Dans cette balance, il convient notamment de retenir qu'entre **35 milliards de francs d'exportation, pour la France, et 50 milliards de francs pour l'Union européenne sont susceptibles de pâtir d'une reprise de la vaccination**, d'une part, et que, d'autre part, **il apparaîtrait insoutenable de subir une crise analogue à celle survenue en Grande-Bretagne**.

Dès lors, il convient de distinguer entre les mesures à prendre dans le court terme pour se protéger d'une épizootie, et celles susceptibles d'être négociées avec nos partenaires internationaux pour modifier, à moyen terme, les textes applicables aux échanges de produits en provenance de zones où est pratiquée la vaccination contre la fièvre aphteuse. La réussite de ces négociations est le préalable à toute politique de vaccination médicale du cheptel.

II - PROPOSITIONS

● **Observations relatives à la gestion de la récente crise en France**

La mission recommande pour l'avenir :

– de **délimiter plus précisément le périmètre des zones soumises à embargo** ;

– de **renforcer le contrôle des rassemblements et des mouvements d'animaux** en recourant à des **systèmes d'identification individuelle performants** -en particulier pour les ovins- et en procédant à des **examens sérologiques réguliers et préventifs** ;

– d'effectuer des **exercices périodiques**, car la lutte contre la fièvre aphteuse nécessite une **vigilance de tous les instants**.

● **Lutter contre l'immobilisme au plan international**

La France et la Commission européenne doivent intervenir avec vigueur auprès des instances compétentes en matière de fièvre aphteuse.

A l'**Office International des Epizooties (OIE)**, notre pays doit :

– d'une part, **revendiquer la création d'un nouveau statut applicable aux zones « indemnes de fièvre aphteuse pratiquant une surveillance sérologique »**, et d'autre part, exiger que **TOUS les Etats** qui s'y sont engagés **déclarent rapidement les foyers aphteux observés sur leur territoire**. L'expérience prouve, en effet, que certains pays dissimulent l'existence de foyers aphteux pour continuer à exporter ;

– demander la **modification des dispositions du code zoosanitaire international qui interdisent, en pratique, la fabrication de fromages au lait cru**, alors même que le processus d'élaboration de certains d'entre eux permet l'inactivation du virus (du fait de l'acidification du pH).

Dans le cadre de l'**Organisation mondiale du commerce (OMC)**, il est urgent de **lutter contre les mesures non concurrentielles** prises à l'encontre des exportations européennes, à l'instar de leur mise sous embargo avant même que l'épizootie ne soit avérée.

Au sein du **Conseil européen**, il est temps de **réévaluer la stratégie collective de lutte contre la fièvre aphteuse**, et, au vu des progrès réalisés en matière vaccinale, et de ceux accomplis à l'OIE sur le plan réglementaire, **d'envisager la possibilité de procéder de façon durable à une vaccination accompagnée de contrôles sérologiques des troupeaux**. Quelle que soit la stratégie retenue, **les Etats européens doivent prévoir de contribuer**, tant individuellement que par le biais des financements communautaires, **à la réparation des préjudices subis à l'occasion d'une épizootie aphteuse**, surtout s'ils s'en tiennent à la stratégie de non-vaccination qui, l'exemple britannique le prouve, s'avère extrêmement coûteuse.

La Commission européenne doit également **interdire de façon stricte l'entrée en Europe de produits provenant de pays tiers où sévit la fièvre aphteuse**.

● **Renforcer la prévention**

Compte tenu de **l'accroissement des échanges internationaux et du développement du risque de fraude** qui est son corollaire, des **contrôles vétérinaires** doivent s'exercer :

– aux **frontières avec les pays tiers** et notamment dans les **aéroports** où des **denrées alimentaires contaminées** sont susceptibles d'être introduites par des passagers ;

– de **façon ponctuelle**, et dans le cadre du principe de confiance mutuelle lors **des échanges intra-européens**, notamment **sur les mouvements d'ovins, d'autant plus que leur origine est mal identifiée** (car ces animaux véhiculent la maladie sans en manifester les signes cliniques).

Sur le territoire national, rien ne remplacera l'action conjuguée des services vétérinaires, des groupements de défense sanitaire et des vétérinaires sanitaires. A ce titre, **l'affaiblissement progressif du remarquable réseau de surveillance épidémiologique** que constituent **les vétérinaires sanitaires installés en zone rurale** est une source de **vives préoccupations** pour l'évolution de **l'état sanitaire du cheptel français**.

● **Se mobiliser très rapidement en cas de crise**

La **vitesse de réaction** face à un foyer aphteux étant une **condition essentielle du succès** contre celui-ci, il est souhaitable de :

– **disposer d'une « force de frappe »** pour **procéder à des abattages** d'autant plus limités qu'ils sont effectués de façon précoce ;

– **devancer le virus** en recourant à **l’abattage préventif** des animaux suspects ;

– **éliminer les animaux dans des conditions dignes** et détruire leurs cadavres dans des conditions sanitaires et environnementales satisfaisantes (pour éviter l’accumulation de carcasses observée en Grande-Bretagne) ;

– **faire en sorte que l’Union européenne dispose de réserves suffisantes pour procéder à une vaccination d’urgence** si les services vétérinaires sont en passe de perdre le contrôle de l’épizootie ;

– **rembourser dans les meilleurs délais les préjudices -directs et indirects-** occasionnés par la stratégie de lutte mise en œuvre, quelle qu’elle soit.

● **Réactiver une recherche assoupie**

A moyen terme enfin, il convient de :

– relancer les **recherches sur de nouveaux vaccins** ;

– favoriser l’établissement de **protocoles harmonisés en matière de prélèvements sérologiques** (pour éviter d’abattre des animaux qui seraient de « faux positifs ») ;

– mener des **campagnes de vaccination pour éradiquer la maladie** à l’échelle mondiale et pour **constituer des «zones-tampon»** aux frontières de l’Union européenne ;

– modifier la réglementation pour permettre de **vacciner les espèces rares** ou constituant un patrimoine génétique de grande valeur.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat a autorisé, le 18 avril dernier, la Commission des Affaires économiques, à créer une mission d'information sur la lutte contre l'épizootie de fièvre aphteuse qui s'est déclarée dans notre pays le 12 mars 2001. Cette mission avait notamment pour objet d'apprécier la pertinence des décisions prises par les pouvoirs publics, de se prononcer sur les conditions et les délais d'indemnisation, et sur l'opportunité d'une vaccination du cheptel. Tel est l'objet du présent rapport, dont la publication a été approuvée par la Commission des Affaires économiques le jeudi 21 juin 2001.

Au cours de ses travaux, la mission d'information a entendu plus de cinquante personnalités issues de l'administration, des organisations professionnelles agricoles et alimentaires, du monde scientifique et du secteur associatif. Elle a également eu des contacts avec le Comité vétérinaire permanent de l'Union Européenne. Elle a enfin effectué, le vendredi 4 mai 2001, une mission en Seine-et-Marne à l'invitation du Sénateur Jacques Larché, Président du Conseil général, et une visite sur le foyer observé à la limite de la Mayenne et de l'Orne, le vendredi 11 mai dernier, à la demande du Sénateur Jean Arthuis, Président du Conseil général de la Mayenne (cf. annexes 1 et 2). Votre mission tient à adresser ses remerciements au Président Jacques Larché et au Président Jean Arthuis, pour l'accueil qui leur a été réservé sur le terrain.

Ce rapport tend, sur la base d'une analyse réalisée sans a priori, à présenter le déroulement de la récente épizootie aphteuse et, eu égard à ses conséquences dramatiques, à ouvrir des pistes de réflexion susceptibles de guider l'action des pouvoirs publics dans les négociations internationales qui ne manqueront pas de s'engager dans les mois à venir. Il a également pour objet de présenter l'incidence concrète de toutes les décisions prises par les pouvoirs publics.

CHAPITRE PREMIER

LA FIÈVRE APHTEUSE : ENTRE ENZOOTIE ET ÉRADICATION

I. UN ENNEMI BIEN CONNU

Parmi les maladies dont sont victimes les animaux domestiques, telles que la brucellose ou la peste porcine, la fièvre aphteuse n'est sans doute pas la plus dangereuse pour la vie des sujets qu'elle atteint. Il n'en demeure pas moins que cette infection, bien connue des scientifiques, a frappé les esprits par son extrême contagiosité, par sa persistance à l'état panzootique dans de nombreuses régions du globe, et par les pertes qu'elle occasionne pour l'économie rurale et la filière agro-alimentaire.

A. UNE MALADIE AUSSI ANCIENNE QUE L'ÉLEVAGE

La fièvre aphteuse atteint les espèces animales à onglons : bovins, ovins, porcins, buffles, caprins et camelins, pour les animaux domestiques, cerf, chevreuil et sanglier, parmi 70 espèces sauvages. Elle ne touche pas, en revanche, les chevaux, les carnivores et les oiseaux. Chez les bovins et les porcs, **elle se caractérise par l'apparition d'aphtes dans la bouche, sur les pieds et sur les mamelles**, ainsi que par divers symptômes : abattement, fièvre, absence d'appétit. Les espèces peu sensibles, telles que les ovins, ne sont pas ou peu touchées par les aphtes -environ 5 % des moutons atteints présentent des signes cliniques de la maladie- tout au plus sont-elles sujettes à de petits ulcères qui, situés sur les pieds et dans la bouche, se résorbent rapidement, et subissent-elles, en outre, des avortements ou l'apparition de sujets morts-nés.

D'après M. Bernard Toma, Professeur à l'École nationale vétérinaire d'Alfort, l'homme est très résistant à la fièvre aphteuse, mais peut exceptionnellement exprimer cliniquement l'infection par des aphtes dans la bouche, sur la paume des mains et la plante des pieds. Selon lui, un grand nombre de symptômes observés sur les humains ressemblent à la fièvre aphteuse, de sorte qu'on ne peut affirmer qu'un sujet a contracté cette maladie, qu'après des examens de laboratoire ; aussi note-t-il :

« *En fait, aucun élément nouveau n'est à noter dans ce domaine au cours des dernières années. Probablement, la conclusion partagée par une majorité d'auteurs est la bonne, à savoir : la fièvre aphteuse cliniquement exprimée est tout à fait exceptionnelle (mais possible) chez l'homme (Donaldson et Knowles, 2001)¹. En particulier, l'isolement de virus à un titre élevé à partir des lésions d'une personne ne peut guère s'expliquer autrement (Armstrong et al., 1967²).* »³

Pour le docteur F. Moutou, chef de l'unité épidémiologie de l'Agence française de sécurité sanitaire et alimentaire, on n'a recensé dans toute l'histoire humaine que 46 cas de fièvre aphteuse. Au cours de la dernière épizootie, treize suspicions⁴ de cette affection concernant des hommes auraient été évoquées puis infirmées.

La maladie, dont la **durée d'incubation varie de 3 à 8 jours** en moyenne, connaît **quatre stades**⁵ :

– **l'incubation** (cinq jours chez les bovins et les ovins, et 10 jours chez les porcins), durant laquelle **le virus se développe sans qu'aucun signe se manifeste** ;

– **l'invasion** : son seul symptôme est une légère hyperthermie, mais les animaux excrètent le virus ;

– **le stade clinique** : apparition d'aphtes sur les pattes, dans la bouche, sur les mamelles pour les vaches ;

– **le stade immun** : l'animal est guéri mais peut toujours présenter un risque épidémiologique.

La virulence de la maladie varie selon les espèces. Le taux de mortalité est de 13 % chez les jeunes animaux et de 6 % chez les animaux adultes. La plupart des animaux guérissent sous trois à quatre semaines, mais

¹ A. Donaldson et N. Knowles – Foot –and–mouth disease dans man, Vet. Rec., 10 March 2001, 319.

² R. Armstrong et al., – Foot-and-mouth Disease dans Man, Brit. Med. J., 1967, 4, 529-530.

³ « Les leçons d'une épizootie », Bulletin des GTV n° 10, 2001.

⁴ Cf. Le Figaro du 27 avril 2001.

⁵ Sources : D. Mahul, J.-C. Poupa et P. Rainelli, « Evaluation des conséquences économiques d'une épizootie de fièvre aphteuse », dans INRA Sciences sociales, n° 6, décembre 1997.

peuvent conserver des séquelles d'un épisode aphteux. La croissance des jeunes est ralentie, le **taux d'avortement** augmente de 10 %, tandis que la production laitière diminue de 10 % environ.

L'origine de la maladie est connue depuis 1897, lorsque Loeffler et Frösch démontrent qu'elle est causée par un virus appartenant à la famille des picornaviridés. Doté d'une **grande variabilité génétique**, ce virus est caractérisé par sept sérotypes. Ces sept types sont respectivement désignés sous les appellations : O, A, C, SAT 1, SAT 2, SAT 3 et Asia 1.

L'Europe fut longtemps caractérisée par la présence des types O, A et C, qui sont également endémiques en Amérique du Sud et en Asie, où sévit également le type Asia 1. L'Afrique connaît, quant à elle, des manifestations de tous les types précités, à l'exception du type Asia¹.

Le virus de la fièvre aphteuse se conserve dans les liquides physiologiques, le mucus nasal, le lait, les matières fécales. Il est résistant au milieu extérieur, insensible à la lumière du jour et peut être transmis par :

– le **contact direct entre animaux** (notamment avec les animaux en incubation dont rien ne montre qu'ils sont infectés) ;

– le **contact indirect avec des supports divers**, qu'ils soient inanimés ou vivants : voitures, camions, personnes, animaux sensibles ;

– la **voie aérienne** (on pense qu'en 1981, le virus fut transporté par le vent entre l'île de Wight et la Bretagne, distante de 280 kilomètres).

Selon les travaux précités², le virus est inactivé en milieu acide (d'un PH inférieur à 6,8), ainsi que par les bases (soude caustique à 1 %).

Pour le professeur Bernard Toma, « **l'extraordinaire contagiosité** » du virus de la fièvre aphteuse procède de trois facteurs :

– sa **résistance** au milieu extérieur ;

– la **brièveté de l'incubation**, qui permet à un sujet infecté d'excréter du virus peu de temps après sa contamination ;

– l'**excrétion massive d'agent infectieux** dans le milieu environnant, due à la localisation superficielle des lésions aphteuses.

¹ Cf. Etienne Thiry et Ratiba Baazizi, « La fièvre aphteuse, les propriétés de virus expliquent sa grande contagiosité », dans *Bulletin des GTV*, n° 4, novembre 1999, page 51.

² *Ibidem*, pages 51-52

Les porcs excrètent le plus de virus : de 1.000 à 3.000 fois plus que les bovins ou les ovins¹. Ils émettent jusqu'à $10^{8,6}$ doses infectieuses en culture de cellules (DICC), unité qui mesure le titre en virus infectieux, contre seulement 10^5 DDIC pour les bovins. C'est pourquoi les porcheries infectées sont les sources essentielles de la dissémination aérienne de la maladie, de véritables « aspirateurs à virus », pour reprendre la formule d'une personnalité entendue par votre mission d'information.

Les bovins sont, quant à eux, du fait de leur forte capacité respiratoire, **l'espèce réceptrice la plus sensible.**

B. UNE AFFECTION ENCORE PRÉSENTE SUR TOUT LE GLOBE

La fièvre aphteuse sévit sur l'ensemble de la planète, à l'exception de quelques aires géographiques bien déterminées : l'Amérique du Nord, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, Madagascar et le Japon. Elle est susceptible de réinfecter une zone d'où elle avait été éradiquée. C'est ainsi qu'elle s'est manifestée en France au cours de ces derniers mois, alors que la dernière épizootie remontait au début des années 1980.

En Europe continentale, des épidémies de fièvre aphteuse en provenance de l'est se sont déclarées périodiquement. On retiendra, à titre d'exemple, que la France a connu en 1911, 1920, 1938, 1952 et 1957, des épizooties qui ont atteint de 100.000 à 320.000 foyers. Comme le montre le tableau ci-après, le nombre de foyers a été réduit, à compter de 1958, peu après l'introduction de la vaccination, rendue obligatoire à compter du début des années 1960. Le total de foyers, qui s'établissait à 2.600 en 1961 est passé au-dessous de 200 en 1962. Hormis les épisodes de 1964 (56 foyers) et 1974 (89 foyers), la fièvre aphteuse n'a guère touché plus d'une vingtaine de foyers dans notre pays jusqu'en 1981, date après laquelle elle a disparu pendant près de vingt ans.

¹ Cf. S. Maragon et al., «The 1993 Italian foot-and-mouth disease epidemic [...] » dans *The Veterinary Record*, july 16, 1994, page 57.

**ÉVOLUTION PARALLÈLE DU NOMBRE DE FOYERS DE FIÈVRE APHTEUSE
ET DU NOMBRE DE BOVINS VACCINÉS EN FRANCE DE 1911 À 1981**

Année	Nombre de foyers	Nombre de bovins vaccinés
1911	104 321	-
1920	180 000	-
1938	218 297	-
1952	320 016	5 900 000
1957	99 424	6 450 000
1958	14 127	6 000 000
1959	6 188	5 400 000
1960	7 382	9 347 438
1961	2 626	15 114 643
1962	198	17 244 320
1963	28	16 004 190
1964	56	16 650 197
1974	89	20 540 180
1979	21	19 210 575
1981	18	20 000 000

Source : MAF cité par F. Moutou. « La fièvre aphteuse : passé, présent et avenir », dans le Point vétérinaire, volume 25, n° 155, 1993, page 118.

En 1991, la Communauté européenne a décidé d'interdire la vaccination du cheptel, considérant que la maladie était éradiquée. Celle-ci est cependant réapparue sporadiquement dans l'Europe des douze¹ :

– en **Italie (1993)**, à cause de l'introduction illicite d'animaux en provenance de Turquie² ;

– en **Grèce (1994)**, dans l'île de Lesbos, sans doute à cause d'ovins importés de Turquie ;

– en **Grèce de nouveau (1996)**, au cours d'une épizootie qui a également touché la Turquie et la Bulgarie.

Au demeurant, la fièvre aphteuse s'est manifestée fréquemment dans plusieurs zones voisines de l'Union européenne :

¹ Cf. François Moutou : « Les grands foyers de la décennie ou réflexion de géoépidémiologie » dans Bulletin des GTV, n° 4, novembre 1999, pages 43 à 48.

² Cf. S. Maragon et al., « The 1993 Italian foot-and-mouth disease epidemic [...] » op. cit. pages 53-57.

– l’**Albanie** a été touchée en **1996**, en même temps que la **Macédoine** et le **Kosovo** ;

– la **Tunisie** en **1990**, du fait de la difficulté de contrôler les mouvements d’ovins ;

– l’**Algérie** est atteinte en **1999**, sans doute par des souches virales venues **d’Afrique subsaharienne**.

On notera enfin que la **Georgie**, l’**Arménie**, l’**Azerbaï djan**, la **Turquie** et l’**Iran** ont enregistré plusieurs foyers aphteux entre **1996** et **1998**.

II. UNE MALADIE PLACÉE SOUS SURVEILLANCE CONSTANTE

A. L’ACTION DE L’OIE

La surveillance des maladies animales est confiée à l’Office International des épizooties (OIE), organisation internationale créée par un arrangement du 25 janvier 1924.

L’OIE, dont le siège est à Paris, gère un système d’alerte notamment applicable aux maladies figurant à la « liste A », du code zoosanitaire international, c’est-à-dire les maladies transmissibles d’une gravité particulière, susceptibles de s’étendre au-delà des frontières nationales et dont les conséquences socio-économiques et sanitaires et l’incidence sur le commerce international peuvent être graves et importantes.

La fièvre aphteuse est la première des maladies de la « liste A » parmi lesquelles figurent quinze autres infections dont la peste bovine, la peste équine, la peste porcine et l’influenza aviaire.

Les Etats où apparaît une maladie de la « liste A » s’engagent à la déclarer sous 24 heures au Bureau central de l’OIE, qui communique immédiatement cette information aux autres Etats membres et publie tous les deux mois une liste à jour dans son *Bulletin*.

L’OIE est dotée d’un organe suprême, le **Comité international** qui adopte :

– des **normes internationales concernant la santé animale et les échanges internationaux** ;

– des **résolutions sur la lutte contre les maladies animales**.

Les normes de l'OIE sont réunies dans le *Code zoosanitaire international* relatif aux mammifères, aux oiseaux et aux abeilles. Ce document normatif est d'autant plus important que **l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) préconise son utilisation dans le cadre des échanges internationaux.**

B. LA CLASSIFICATION DES ÉTATS AU SENS DU CODE ZOOSANITAIRE INTERNATIONAL

Afin de déterminer les droits et les devoirs des différents Etats concernés soit par l'importation, soit par l'exportation d'animaux, et menacés par la fièvre aphteuse, le code zoosanitaire¹ distingue :

- les **pays indemnes de fièvre aphteuse où n'est pas pratiquée la vaccination** ;
- les **pays indemnes de fièvre aphteuse où est pratiquée la vaccination** ;
- les **pays infectés de fièvre aphteuse.**

On trouvera au chapitre V du présent rapport, une liste à jour présentant la situation des Etats au regard de la fièvre aphteuse.

● **Les pays indemnes sans vaccination** doivent :

- faire preuve de célérité et de régularité dans la déclaration de la maladie ;
- ne pas avoir déclaré de foyer depuis 12 mois au moins ;
- disposer d'un « *système efficace de surveillance sanitaire* » et d'un « *dispositif réglementaire complet de prévention et de lutte contre la maladie* » ;
- n'avoir importé aucun animal vacciné depuis la cessation de la vaccination.

¹ Titre 2-1, chapitre 2-1-1, articles 2, 3 et 6.

● **Les Etats indemnes où est pratiquée la vaccination** sont tenus :

- d’avoir fait preuve de célérité et de régularité dans la déclaration des maladies animales ;
- d’attester l’absence de foyer au cours des deux dernières années, et l’existence d’un système efficace de surveillance sanitaire et d’un dispositif réglementaire complet de prévention et de lutte contre la fièvre aphteuse ;
- pratiquer la vaccination de façon systématique dans les conditions prévues par l’OIE ;
- disposer d’un système de surveillance intensive et répétée pour détecter toute activité virale.

L’article 6 du même code prévoit **les conditions dans lesquelles un pays indemne de fièvre aphteuse peut retrouver ce statut dans le cas où un foyer de fièvre aphteuse viendrait à y apparaître**. Il distingue le cas des pays indemnes sans vaccination de celui des pays indemnes avec vaccination.

● **Les pays indemnes sans vaccination retrouvent leur statut** après qu’un foyer aphteux est apparu :

- **3 mois après le dernier cas**, là où sont appliqués l’abattage sanitaire et une surveillance sérologique ;
- **ou 3 mois après l’abattage du dernier animal vacciné**, là où sont appliqués l’abattage sanitaire, une surveillance sérologique et une vaccination d’urgence.

● **Les pays indemnes où est pratiquée la vaccination retrouvent, quant à eux, leur statut sous réserve d’une « surveillance efficace » :**

- **12 mois après le dernier cas** là où l’abattage sanitaire est pratiqué ;
- **ou 2 ans après le dernier cas** en l’absence d’abattage sanitaire.

III. UN DISPOSITIF DE LUTTE ÉPROUVÉ

Bien que la fièvre aphteuse reste à l'état enzootique sur une large partie du globe, les scientifiques ont, au cours des cent dernières années, mis au point plusieurs méthodes efficaces pour enrayer sa progression lorsque des foyers se déclarent. Ces mesures, de portée sanitaire et de nature médicale, ont été notamment utilisées en France puisque notre pays a pratiqué, outre des abattages ponctuels d'animaux atteints, une politique de vaccination de 1961 à 1991.

A. LES DIVERSES STRATÉGIES DE LUTTE

Comme l'a souligné le Professeur Bernard Toma devant votre mission d'information, **la lutte contre la fièvre aphteuse fait appel à deux types de mesures :**

– **les mesures sanitaires tendent à détruire les sources de virus et à empêcher leur circulation dans le milieu environnant ;**

– **les mesures médicales reposent sur une vaccination destinée à rendre les animaux résistants au virus.**

● **Les mesures sanitaires de prévention consistent à abattre tous les animaux sensibles au virus, le plus rapidement possible**, dès qu'un foyer est détecté. Elles s'accompagnent de la destruction rapide par enfouissement dans de la chaux vive ou par incinération des carcasses, ainsi que d'un blocage de toute la zone concernée dans laquelle les mouvements d'animaux sont interdits. On prend, en outre, des mesures strictes de désinfection des véhicules et des personnes au moyen de rotoluves et de pédiluves. De telles mesures sont, au demeurant, totalement compatibles avec la vaccination des animaux. C'est ainsi que lors d'un épisode aphteux survenu en Bretagne en 1974, au cours duquel 62 foyers sont apparus en deux mois, 30.000 porcs, 45.000 bovins et 700 moutons ont été euthanasiés¹. On notera, au demeurant, que de telles mesures d'abattage sont préconisées par les vétérinaires depuis la fin du XVIII^{ème} siècle, et ont donné de bons résultats, notamment pour lutter contre la survenance de la brucellose.

Les scientifiques préconisent également des mesures encore plus draconiennes **d'abattage préventif** de tous les animaux sensibles -qu'ils

¹ Cf. Jean Barbier, « Il y a près de vingt ans, la fièvre des campagnes », dans *l'Information agricole*, n° 743, avril 2001, pages 36 et 37.

soient ou non atteints- dans un rayon d'un à trois kilomètres autour des foyers primaires, afin d'éviter l'apparition de foyers secondaires.

Pour le professeur Bernard Toma : « *Dans un pays indemne, l'apparition d'un foyer ou d'un petit nombre de foyers justifie le recours exclusif à des mesures sanitaires (c'est-à-dire excluant la vaccination) capables, en principe, si les opérations sont bien conduites (avec en particulier des enquêtes épidémiologiques « en amont » et « en aval », afin d'identifier et de retrouver tous les animaux potentiellement dangereux) d'assurer rapidement le retour au statut précieux de pays indemne de fièvre aphteuse* ». Le Japon, pays indemne sans vaccination, a appliqué cette stratégie en 2000 avec succès.

● Les mesures médicales de vaccination sont de deux natures

L'une consiste en une **vaccination générale tendant à l'éradication**, l'autre à une **vaccination « en anneau » autour des foyers aphteux, afin d'éviter la prolifération de la maladie.**

La vaccination systématique est utilisée dans les pays d'enzootie qui cherchent à éradiquer la maladie. Elle fournit, selon le professeur Toma : « *Une bonne protection clinique contre les souches de virus correspondant aux types et sous-types de virus présents dans le vaccin* ». Comme la vaccination ne protège que contre les souches sauvages apparentées à celles du vaccin, on utilise des vaccins contenant plusieurs types ou sous-types de virus (vaccins plurivalents) dans les pays infectés par plusieurs sources antigéniques. La vaccination emporte deux conséquences sur les animaux vaccinés. En premier lieu, **elle n'empêche pas leur infection en cas de contact avec le virus sauvage, et peut les transformer en « porteurs sains » susceptibles de véhiculer la maladie. Tout au plus réduit-elle leur contagiosité** en diminuant le volume excrété par les animaux vaccinés. En conséquence, selon le professeur Toma : « *en cas de contact avec une souche de virus semblable, un animal vacciné ne sera pas malade mais constitue un danger au plan épidémiologique* ». En second lieu, **la vaccination provoque l'apparition d'anticorps** qui permettent la protection des animaux, mais que **les techniques traditionnelles ne permettent pas de distinguer des anticorps produits par les organismes des animaux malades.** En conséquence, selon la même source : « *On ne peut pas faire la différence, par des analyses sérologiques entre un animal vacciné, non infecté, et un animal vacciné et infecté* ». C'est pourquoi **les pays indemnes sans vaccination considèrent avec suspicion les animaux vaccinés** provenant d'autres Etats, quand bien même ceux-ci seraient indemnes avec vaccination.

La vaccination en anneau constitue une autre arme de lutte contre la fièvre aphteuse lorsque celle-ci s'est déclarée. **On y recourt lorsque, le nombre de foyers augmentant, les moyens des services vétérinaires chargés des mesures de prophylaxie sanitaire semblent insuffisants.** Elle est recommandée par les scientifiques, notamment lorsque des foyers se déclarent dans les porcheries de grande taille car, comme on l'a vu ci-dessus, les porcins sont fortement excréteurs d'un virus qui peut être transporté par la voie aérienne. Cependant, la vaccination en anneau n'a rien d'une panacée. L'immunité qu'elle confère n'est réelle que quinze jours après qu'elle a été pratiquée. Enfin, **elle n'a pas pour effet de sauver la vie des animaux vaccinés.** Si le pays qui la pratique, à l'instar des Pays-Bas au cours des derniers mois, veut retrouver le statut de pays indemne sans vaccination, il devra, en application des dispositions précitées du code de l'OIE, abattre et détruire tous les animaux vaccinés. Ainsi, le principal avantage de la vaccination en anneau consiste à permettre de limiter le nombre de nouveaux foyers pour **juguler une épizootie** face à laquelle les moyens sanitaires sont en passe de s'avérer insuffisants.

On notera que la combinaison de la vaccination et de l'abattage a constitué une prophylaxie médico-sanitaire efficace qui a permis d'éradiquer la fièvre aphteuse en France entre 1961 et 1991. Dans ce cadre, l'abattage n'est qu'une des formes de **prophylaxie collective** garante du succès de la politique de protection de la santé animale.

B. L'ABANDON DE LA VACCINATION EN EUROPE

La décision d'abandonner la vaccination en Europe, prise en 1991, mérite d'être examinée avec soin. Elle a, en effet, suscité de nombreuses interrogations à cette époque, à commencer par les questions posées au Gouvernement par certains sénateurs¹. Dix ans plus tard, on tire d'utiles conclusions du débat qui opposa partisans et adversaires de la vaccination, non moins que des décisions qui prévoyaient diverses mesures d'accompagnement, lesquelles sont, pour l'essentiel, restées lettre morte.

¹ Cf. *La question écrite posée par M. Gérard Larcher sur l'abandon de la vaccination contre la fièvre aphteuse du 8 février 1990.*

1. Les motivations du changement de stratégie

Trois pays n'ont jamais pratiqué la vaccination contre la fièvre aphteuse en Europe : le Danemark, la Grande-Bretagne et l'Irlande. Les neuf autres Etats qui composaient la Communauté européenne en 1991 avaient tous recours à une politique de prophylaxie médicale. Ainsi, la **majorité des Etats s'est-elle rangée à l'avis d'une minorité de membres** qui étaient soit mieux protégés par leur insularité (Royaume-Uni et Irlande) soit désireux d'exporter leur production animale vers des pays indemnes sans vaccination, faute de disposer d'un marché national de taille suffisante, à l'instar du Danemark.

Ce choix déterminant a été effectué à la suite d'un lent processus de décision qui s'est étendu de 1984 à 1991, et a obéi à des considérations politiques, scientifiques et économiques.

a) 1973-1990 : la coexistence de systèmes nationaux différents

Afin de gérer les échanges d'animaux vivants, les six Etats membres fondateurs de la Communauté européenne ont pris diverses mesures de sauvegarde dès le début des années 1960. Dans ce cadre, une directive de 1961 a notamment prévu que les bovins de plus de 4 mois expédiés d'un Etat vers un autre Etat membre seraient vaccinés. Cette règle n'a pas suscité de difficultés avant l'entrée de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark dans le marché commun, en 1973. En effet, ces trois Etats ne vaccinant pas leur bétail, ils ont obtenu une dérogation, pour cinq ans, par rapport aux dispositions applicables aux autres membres. Il était prévu de mettre ce délai à profit pour tenter de concilier les positions divergentes. Tel ne fut, hélas, pas le cas. Tout au plus une directive¹ de 1984 accordait-elle de nouvelles garanties aux Etats indemnes de fièvre aphteuse. L'article 1er bis de cette directive disposait, notamment en ce qui concerne les garanties complémentaires exigibles au titre de la fièvre aphteuse et de la maladie vésiculeuse du porc, que les règles suivantes étaient applicables :

« Les Etats membres indemnes de fièvre aphteuse depuis au moins deux ans, ne pratiquant pas la vaccination et n'admettant pas la présence sur leur territoire d'animaux vaccinés depuis moins d'un an, peuvent subordonner l'introduction sur leur territoire des animaux vivants des espèces bovine et porcine aux conditions suivantes :

1. lorsque les animaux proviennent d'un Etat membre satisfaisant aux mêmes critères, à la garantie qu'ils n'ont pas été vaccinés contre la fièvre aphteuse ;

¹ Directive du Conseil 84/643/CEE du 11 décembre 1984, modifiant les directives 64/432 (article 4 bis) et 72/461.

2. lorsque les animaux proviennent d'un Etat membre indemne de fièvre aphteuse depuis au moins deux ans, pratiquant la vaccination et admettant la présence sur son territoire d'animaux vaccinés :

– à la garantie qu'ils n'ont pas été vaccinés contre la fièvre aphteuse ;

– à la garantie que les animaux de l'espèce bovine ont présenté un résultat négatif à un test de recherche du virus aphteux par la méthode du raclage laryngopharyngien (dit « probang-test ») ;

– à la garantie que les animaux des espèces bovine et porcine ont présenté un résultat négatif à un test de recherche sérologique en vue de détecter la présence d'anticorps aphteux ;

– à la garantie que les animaux des espèces bovine et porcine ont été isolés, dans le pays expéditeur, soit dans une exploitation, soit dans une station de quarantaine, pendant quatorze jours sous la surveillance d'un vétérinaire officiel. A cet égard, aucun animal se trouvant dans l'exploitation d'origine ou, le cas échéant, dans la station de quarantaine ne peut avoir été vacciné contre la fièvre aphteuse pendant une période de vingt et un jours précédant l'expédition et aucun animal autre que ceux faisant l'objet de l'expédition ne peut avoir été introduit dans l'exploitation ou la station de quarantaine pendant cette même période ;

– à la mise en quarantaine pour une durée de vingt et un jours ;

3. lorsque les animaux proviennent d'un Etat membre non indemne de fièvre aphteuse depuis au moins deux ans :

– aux garanties mentionnées au point b, exception faite de la quarantaine dans l'exploitation d'origine ;

– à d'éventuelles garanties supplémentaires à arrêter selon la procédure prévue à l'article 12 ».

Ainsi, à cette époque, un Etat indemne avec vaccination pouvait exiger des garanties supplémentaires des Etats indemnes avec vaccination. C'est sur ce fondement que la Grande-Bretagne imposait des **mesures de quarantaine** aux autres membres. Une telle situation était manifestement incompatible avec la perspective de voir se constituer, le 1^{er} janvier 1993, le marché unique européen, caractérisé par le principe de libre circulation des hommes, des marchandises et des capitaux. Devant l'impossibilité de maintenir le double système de vaccination ou de non-vaccination, la Commission de Bruxelles décida de procéder aux études préalables à la définition d'une orientation uniforme des politiques de lutte. Tel fut l'objet du rapport présenté par M. Mac Sharry.

b) Le rapport Mac Sharry

Dans un projet de rapport sur les politiques des Etats membres dans le domaine de la lutte contre la fièvre aphteuse¹, M. Mac Sharry s'interrogeait sur « *la nécessité de rationaliser les points de vue actuellement divergents sur l'aspect principal de la lutte contre la fièvre aphteuse, c'est-à-dire la vaccination ou la non vaccination* » et procédait à « *une analyse coût-profit* » de ces politiques, laquelle débouchait sur la conclusion qu'il fallait abandonner le système de vaccination.

2. L'interdiction du recours à la vaccination

a) Des raisons sanitaires

Le rapport Mac Sharry soulignait, en premier lieu, s'agissant du risque sanitaire, que les Etats membres appliquant une politique de non vaccination pouvaient restreindre le commerce de bétail provenant de leurs partenaires au motif que « *les animaux vaccinés peuvent abriter le virus après un contact infectieux tout en restant cliniquement normaux. Le risque lié aux animaux vaccinés, en l'absence prolongée de contact infectieux est faible. Cependant, il est impossible de garantir que le virus est absent d'une population vaccinée, étant donné que le virus peut entrer de temps en temps et ne pas être décelé. Il y a donc un risque que le virus puisse être introduit dans les régions précédemment non affectées par le biais d'animaux vaccinés* »².

Il considérait, en outre, que la manipulation du virus au moment de la préparation du vaccin ou de son administration aux animaux était susceptible de donner naissance à des épizooties de fièvre aphteuse. Pour l'auteur du rapport, sur les 34 foyers primaires de fièvre aphteuse dénombrés entre 1977 et 1987, 13 foyers étaient « *probablement associés soit à un virus échappé des laboratoires ou à la production et l'utilisation de vaccin mal inactivé* ». En conséquence, le sous groupe d'expert chargé d'élaborer des scénarios en fonction des politiques retenues considérait que si les techniques d'inactivation des virus n'évoluaient pas et que ceux-ci continuaient à être manipulés en laboratoire, le nombre de foyers primaires prévisibles au cours des onze années suivantes était de 13 cas, comme au cours des 11 années précédentes.

¹ Commission des communautés européennes, Direction générale de l'agriculture, VI, B.11.2, VI/6490/88-FR.

² Paragraphe 4-3-3.

b) Des questions financières et économiques

Le coût financier actualisé sur dix ans des mesures de vaccination pour l'ensemble de la communauté **était estimé à 1,134 milliard d'écus**, alors que **le coût total de la politique de non-vaccination était évalué à 35 millions d'écus**. Ce résultat reposait sur un coût moyen pour un foyer de fièvre aphteuse de 158.000 écus.

Les auteurs de ce rapport notaient cependant, avec une certaine lucidité qu' : *« une grande épizootie de fièvre aphteuse peut entraîner pour le pays ou la région où elle se produit des coûts sans proportion commune avec ceux qu'entraînent des foyers locaux. Ces coûts peuvent inclure ceux de la fermeture d'abattoirs ou de marchés, mais des analyses passées des effets économiques des épidémies de fièvre aphteuse n'ont pas permis de les chiffrer »*¹.

S'agissant des **effets économiques** de l'une ou l'autre politique (vaccination ou absence de vaccination), le rapport estimait :

– qu'aucune des deux politiques n'aurait d'effet sur les échanges intracommunautaires d'animaux vivants et de produits animaux ;

– qu'une politique de vaccination entreprise dans toute la communauté *« entraverait gravement les exportations à destination de nombreux pays tiers »*² ;

– tandis qu'une politique de non vaccination n'affecterait pas les importations de viande fraîche et de produits à base de viande, sous réserve du respect des règles sanitaires en usage (maturation et désossage notamment).

C'est sur la base de ces éléments que la Commission se déclarait *« totalement persuadée que pour atteindre les objectifs sanitaires du marché intérieur, c'est-à-dire pour harmoniser les normes sanitaires à un niveau élevé et pour garantir la circulation des marchandises, la Communauté doit s'engager dans la voie d'une politique de non-vaccination »*³.

Votre rapporteur ne saurait dissimuler la surprise qu'il ressent à la lecture de ces lignes définitives, deux mois après que la fièvre aphteuse est entrée en France en provenance d'un Etat qui était indemne de cette maladie et fort sourcilleux, avant 1991, s'agissant des contrôles qu'il imposait aux importations d'animaux vivants, fussent-ils en provenance de pays membres de la communauté !

¹ Paragraphe 4-7-2.

² Paragraphe 4-9.

³ Rapport précité, page 4.

c) Un enjeu politique

Comme on l'a déjà souligné, la cause de l'insistance de la Commission à trouver une solution à la question de la fièvre aphteuse tenait à l'accomplissement des **objectifs du marché unique** et au respect du **principe de liberté des échanges** qui devait trouver sa pleine expression à compter du 1^{er} janvier 1993.

3. Des prescriptions restées lettre morte

Si la principale recommandation du rapport Mac Sharry est devenue la loi commune dans l'Union Européenne, nombre d'autres préconisations sont malheureusement tombées dans l'oubli. A côté des conclusions tirées d'une analyse économique de la question de la fièvre aphteuse, le document insistait sur la nécessité de « *renforcer les ressources destinées à prévenir l'introduction de la maladie dans la communauté et d'éradiquer efficacement tout foyer de maladie* »¹.

Son annexe 5 insistait aussi sur la nécessité de **lutter contre la contamination provenant de personnes qui franchissaient les frontières de la communauté**. Elle soulignait que les touristes qui vont camper à la campagne à l'extérieur de la communauté constituent un risque car ils peuvent transporter le virus sur leurs vêtements et leurs objets personnels et recommandait :

– « *d'informer les personnes franchissant régulièrement les frontières sur le risque de transmission du virus par des denrées alimentaires en posant des panneaux très visibles dans les aéroports et en interdisant aux touristes de rapporter de la viande ou d'autres produits animaux* »² ;

– de sensibiliser les touristes « *au danger qu'il y a à jeter de la viande et d'autres produits animaux à la campagne* » en soulignant l'importance des problèmes de contrôle et d'élimination des « *eaux grasses d'origine internationale* »³.

Il préconisait également de **renforcer les moyens sanitaires et notamment vétérinaires** :

– pour **améliorer la structure des services vétérinaires nationaux** pour satisfaire aux demandes supplémentaires d'une politique de non vaccination ;

¹ Paragraphe 5-5.

² Page 46.

³ Ibidem et page 47 note 1.

– pour **renforcer les services vétérinaires nationaux** nécessaires dans le contexte de la réalisation du Grand Marché¹.

Il semble que bien peu de pays aient suivi ces préconisations. S'agissant de **la recherche sur la fièvre aphteuse**, le rapport soulignait que « *quelle que soit la politique future de lutte contre la maladie, il faudra poursuivre la recherche sur la fièvre aphteuse* »², tout en observant, non sans quelque paradoxe, qu'il était probable que le nombre de laboratoires communautaires qui y travaillaient serait réduit.

C'est sur le fondement de ce rapport que les Etats membres décidèrent d'interdire le recours à la vaccination à compter du 1^{er} janvier 1992, par une directive n° 90/423/CEE du 26 juin 1990. Cette décision suscita de violentes réactions, émanant notamment de certains vétérinaires praticiens français, ainsi que des groupements de défense sanitaires.

4. Les critiques de l'arrêt de la vaccination

Plusieurs voix se firent entendre contre l'interdiction de la vaccination. Parmi celles-ci, le **jugement de nombreux vétérinaires** qui la pratiquaient depuis trente ans en France n'était pas le moins virulent³. Ceux-ci estimaient notamment que les bovins, qui étaient les seuls vaccinés, compte tenu de leur durée de vie plus longue et de leur valeur plus élevée que celle des ovins et des porcins, constituaient un « *tampon vaccinal* » qui contribuait à protéger les autres espèces de la contamination extérieure et à limiter la dissémination de la maladie. Ils rappelaient, au surplus, que la vaccination permanente, totale et obligatoire avait permis l'éradication, le développement et la commercialisation massive et banale d'un vaccin efficace et bon marché.

De son côté, la France mit en place un nouveau système de lutte adapté aux nouvelles normes européennes.

C. LA NOUVELLE STRATÉGIE DE LUTTE EN FRANCE

Une loi n° 91-639 du 10 juillet 1991 relative à la fièvre aphteuse et portant modification du code rural et du code pénal et un arrêté du 29 mars 1991 ont dressé le cadre du nouveau dispositif normatif de lutte

¹ Page 4.

² Paragraphe 4-11.

³ Cf. par exemple les commentaires du Syndicat des vétérinaires praticiens des Hautes-Pyrénées.

contre la fièvre aphteuse. Celui-ci découle de la directive adoptée à Bruxelles le 26 juin 1990.

Depuis 1961, on ne procédait à une vaccination systématique annuelle que pour les bovins. Ceux-ci représentaient environ la moitié des animaux sensibles. Plusieurs personnalités entendues par votre mission d'information ont estimé qu'environ 80 % des bovins français étaient alors vaccinés. Les porcins et les ovins n'étaient, quant à eux, pas traités, compte tenu de la brièveté de leur espérance de vie, limitée à quelques mois.

1. Des principes clairs

Le nouveau dispositif reposait sur :

- un **renforcement du contrôle des importations en provenance des pays tiers** aux frontières de la CEE ;
- un **système d'alerte en cas de foyer** et un plan d'intervention ;
- une **indemnisation totale des éleveurs des exploitations infectées**.

Les motivations de cette nouvelle politique reprenaient, pour partie, l'argumentaire du rapport Mac Sharry précité. C'est ainsi que le dossier de presse de la campagne de sensibilisation lancée le 17 décembre 1991 soulignait les avantages de la nouvelle stratégie en ces termes : « *A quoi bon dépenser chaque année 200 millions de francs pour vacciner 20 millions de bovins français alors que l'on ne recense aucun cas de fièvre aphteuse depuis 10 ans ? La France serait-elle le seul pays concerné qu'il conviendrait déjà de s'interroger. Mais l'enjeu est plus large. L'arrêt de la vaccination et l'harmonisation des dispositifs de lutte qui la remplacent, décidés par la Communauté européenne, ont avant tout une portée économique. Les échanges intra-européens se trouvent facilités, notamment avec le Royaume-Uni, la Grèce, le Danemark et l'Irlande qui refusent les animaux vaccinés. Situation identique vis-à-vis de nombreux pays tiers dont les marchés vont s'ouvrir comme l'Amérique du Nord, le Japon, l'Australie et d'autres pays et la zone pacifique* »¹.

¹ Dossier de presse précité, page 4.

2. Une mise en œuvre prévue de façon détaillée

Les éléments diffusés par le ministère de l'Agriculture en décembre 1991 distinguent clairement le rôle respectif des éleveurs, des scientifiques et de l'Etat, garant de la solidarité nationale.

Aux **éleveurs** incombe un « *travail de détection* », facilité par l'envoi d'un mémento présentant les signes de suspicion de la maladie et l'organisation de réunions d'information et de sensibilisation, au niveau départemental.

Il revient aux **services vétérinaires**, prévenus par l'éleveur, d'adresser des prélèvements aux laboratoires chargés du diagnostic qui doivent rendre leur diagnostic « *en 6 à 12 heures, en tout état de cause 48 heures au maximum* ». La même source note enfin qu'une confirmation de la présence de la maladie par le laboratoire entraîne l'élimination de tous les animaux sensibles de l'exploitation infectée, autour de laquelle le préfet définit un périmètre dans lequel la circulation des animaux, des véhicules et des personnes est limitée.

L'Etat doit prendre en charge « *intégralement les préjudices subis et indemnise directement l'éleveur dont les animaux auront été abattus. Toutes les opérations de désinfection et d'assainissement sont également supportées dans leur intégralité par la collectivité nationale* ».

On notera au passage que l'on n'évoque nullement à cette époque, les dommages « collatéraux » susceptibles de résulter de la mise en œuvre du plan de lutte.

La réforme se traduit également par l'adoption d'un **plan national d'urgence** qui fixe les mesures réglementaires à mettre en œuvre en cas d'épizootie¹, tandis que dans chaque département un **plan départemental d'intervention** est élaboré par un **comité départemental de lutte contre la fièvre aphteuse** présidé par le préfet.

Parmi les nouveaux moyens dont sont dotés les services compétents, on compte des véhicules équipés de chaînes d'électrocution des porcs susceptibles d'intervenir rapidement sur le terrain.

Le Centre national d'Etudes vétérinaires et alimentaires d'Alfort met, en outre, au point un **modèle de la dispersion aérienne du virus** qui, à partir de données épidémiologiques et météorologiques calcule le nombre de particules inhalées par les animaux des espèces sensibles situés autour du ou des foyers.

¹ Cf. Jean-Marie Gourreau et al. « Les mesures de lutte contre la fièvre aphteuse en France », dans *Bulletin de l'Académie vétérinaire de France*, 1997, n° 70, pages 213-218.

Les groupements de défense sanitaire du bétail (GDS) créent, en outre, sur la base des cotisations annuelles, une caisse de péréquation destinée à compenser les pertes dues au blocage des exploitations.

L'ensemble de ces dispositions ont montré une réelle efficacité entre 1991 et 2001. Cependant, comme le soulignait en 1990 un observateur étranger, *« l'interdiction de la vaccination antiaphteuse pourrait avoir pour conséquence l'apparition d'épizooties plus étendues et plus difficiles à combattre. Il serait impardonnable de ne pas se préparer dès à présent »*¹.

C'est à l'aune de ce pronostic, inquiétant mais fondé, qu'il convient d'examiner les conditions dans lesquelles est apparue la récente épizootie de fièvre aphteuse et les mesures qui lui ont été opposées dans l'Union Européenne, en général, et en France, en particulier.

¹ R. Strobbe «Conséquences de l'arrêt de la vaccination antiaphteuse », dans *Annales de Médecine vétérinaire*, 1990, n° 134, page 578.

CHAPITRE II

LA RÉCENTE CRISE APHTEUSE

L'ampleur de la récente crise survenue en Europe occidentale a surpris tous les spécialistes de la fièvre aphteuse. Nul ne pensait, en effet, qu'une épizootie puisse débuter en Grande-Bretagne, pays qu'une position insulaire et des contrôles à l'importation réputés rigoureux semblaient mettre à l'abri du déferlement viral dont il a, finalement, été victime. L'évocation de la crise britannique constitue un point de passage obligé car dans **un espace économique unifié, tel que l'Union européenne, les conditions sanitaires de tel ou tel « maillon faible » ont une incidence directe sur le risque de voir une épizootie se répandre chez leurs partenaires.** C'est pourquoi le présent chapitre sera consacré à l'examen des principales étapes de la récente épizootie.

Votre mission d'information ayant souhaité se rendre au Royaume-Uni au mois de juin 2001, le gouvernement britannique lui a fait savoir qu'il souhaitait, eu égard au déroulement des élections générales et aux problèmes pratiques posés par l'organisation de visites de terrain, que cette mission ait lieu en septembre, tout en se déclarant prêt, si les Sénateurs persistaient dans leur projet, à les recevoir néanmoins. Dans ce contexte, votre mission d'information, qui tenait à présenter ses conclusions avant l'été, s'est trouvée dans l'obligation d'ajourner son projet de se rendre en Grande-Bretagne. Son rapporteur a, en conséquence, dû se contenter de travailler sur pièces pour rédiger la première partie du présent chapitre, notamment sur la base des communiqués du *Ministry for Agriculture Food and Fisheries* (MAFF) et de la *Standard Food Agency*, ainsi que d'informations recueillies dans la presse.

Compte tenu du délai très bref dans lequel votre mission d'information a effectué ses investigations, elle ne prétend pas présenter un examen détaillé de la crise, qui n'aurait qu'un intérêt documentaire et serait, au demeurant, tout à fait prématuré. C'est pourquoi ce deuxième chapitre posera les grandes questions qui résultent de l'épizootie au-delà et en-deçà de la Manche. Deux tableaux récapitulatifs fourniront, au surplus, des éléments précis sur la chronologie des événements survenus à compter du mois de

février 2001. Ils permettront au lecteur de connaître le déroulement des mesures prises par les pouvoirs publics.

I. L'ÉPIZOOTIE EN GRANDE BRETAGNE

Comme le soulignait récemment le Professeur David King, conseiller scientifique du gouvernement britannique, l'épizootie de fièvre aphteuse survenue en Grande-Bretagne est : « *la plus grave qui se soit jamais produite au monde* »¹. Votre mission d'information ne saurait prononcer de jugement sur les conditions dans lesquelles la crise a été gérée Outre-Manche. Tout au plus est-elle désireuse de présenter, d'une part, les principales conclusions que la France peut tirer d'une épizootie qui a eu des implications sur sa propre économie et, d'autre part, les mesures susceptibles d'être mises en œuvre pour lutter contre le fléau aphteux. Alors qu'une réelle obscurité entoure les raisons précises pour lesquelles est apparue l'épizootie, il semble cependant clair qu'une gestion de la crise non exempte de retards et d'atermoiements a contribué à en rendre les conséquences plus dramatiques.

A. UNE ORIGINE TOUJOURS INCONNUE

Quatre mois après le début de l'épizootie en Grande-Bretagne, nul ne peut définir avec certitude l'origine du virus aphteux de type pan Asiatic O qui s'y est répandu. Il est, certes, avéré que le premier cas a été découvert dans l'abattoir de Little Warley (Essex), sur 27 porcs, le 20 février 2001. Les animaux malades provenaient d'une ferme du Northumberland (Heddon on the Wall) où la maladie pourrait s'être développée pendant deux à trois semaines « à bas bruit ». Ce centre d'engraissement des porcs, qui ne respectait pas –semble-t-il– les normes relatives au bien être des animaux², avait fait l'objet de contrôles des services vétérinaires au mois de janvier 2001. Un peu plus tard, la maladie est apparue dans le Devon, chez l'un des plus importants négociants en bestiaux de Grande-Bretagne, lequel possédait d'autres établissements dans le pays, avec lesquels il effectuait de fréquents échanges d'animaux. Puis elle a essaimé dans tout le Royaume-Uni.

¹ Cité par *Le Monde* du 6 juin 2001.

² *The Independant*, 28 février 2001.

Au moins **trois causes d'introduction de l'épizootie** ont été évoquées¹ :

● **L'alimentation de porcs à partir de pâtée fabriquée avec des déchets de cantines scolaires** (ce qui rappellerait la crise de 1967, causée par l'introduction de viande d'agneau argentin infectée dans la pâtée de suidés²). Selon les indications dont dispose votre mission d'information, on avait envisagé, voici trois ans, d'interdire ce type d'alimentation, mais aucune mesure n'avait finalement été prise. A titre de comparaison, on notera qu'en France un arrêté du 25 mars 1985 relatif à la prévention de certaines maladies des animaux réputées contagieuses a interdit l'alimentation des suidés par des eaux grasses et déchets de cuisine, sauf s'ils sont soumis à cuisson pendant une heure minimum à la température de 100° C au moins et dans des installations autoclaves. Les autorités britanniques ont finalement prohibé, depuis le 24 mai, la préparation de pâtées pour les porcs à base de déchets de cantines et de restaurants, de déchets d'abattoirs de volailles et de poisson³.

● **L'alimentation de porcs à partir de déchets provenant d'universités et/ou de restaurants chinois⁴ et italiens de la région de Newcastle**. Ceux-ci auraient été fournis par un individu puni, en janvier 2001, d'une amende de 600 livres sterling pour infraction à la législation sur l'alimentation animale, du fait de l'absence d'enregistrement et du transport illicite de déchets non transformés.

● **L'importation de viande argentine par l'armée britannique⁵** (information démentie par les autorités britanniques qui indiquent que le sérotype du virus qui a causé l'épizootie est différent du sérotype observé en Argentine).

Force est de constater, au surplus, que selon plusieurs sources, l'épidémie aurait circulé « à bas bruit » en Grande-Bretagne, plusieurs semaines avant que ne soit découvert le cas lié aux animaux de la ferme de Heddon on the Wall. Au total, une profonde obscurité entoure les causes exactes de l'introduction du virus au Royaume-Uni.

¹ *The Guardian*, 1er mars 2001 et *The Independent*, 28 février 2001.

² *The Times*, 1^{er} mars 2001.

³ *Communiqué de presse News release du MAFF du 4 mai 2001*.

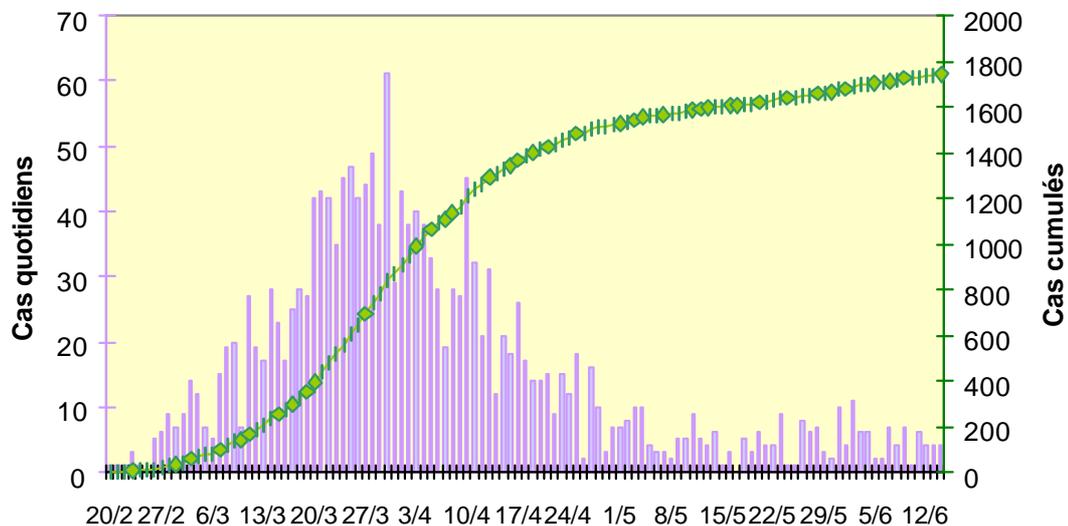
⁴ *The Guardian*, 9 avril 2001, *Financial Times*, 10 avril 2001, *Daily Telegraph*, 13 avril 2001.

⁵ *The Times*, 30 avril 2001 ; BBC "On the record", 29 avril 2001, *Daily Telegraph*, 29 avril 2001.

B. UNE GESTION A RETARDEMENT

L'une des principales causes de la crise qui se déroule au Royaume-Uni serait la combinaison de la lenteur avec laquelle l'épizootie s'est manifestée et de l'impréparation patente des services compétents pour y faire face.

Le graphique ci-dessous, qui présente l'évolution du nombre de cas détectés quotidiennement témoigne de l'explosion de la maladie :



Source : MAFF

1. Lacunes du contrôle et importance des mouvements d'animaux

a) Des interrogations sur l'état du système vétérinaire

Aux dires mêmes du Chief Veterinary Officer, la Grande-Bretagne a été « prise de court »¹ par la crise aphteuse. Un constat aussi sévère se justifie probablement par le manque de moyens dont souffrent les services vétérinaires britanniques. **On ne compte qu'environ 220 vétérinaires des services officiels.** En outre, selon plusieurs observateurs rencontrés par votre mission, il semble que les relations entre les éleveurs et les vétérinaires soient beaucoup moins étroites en Grande-Bretagne qu'en France. La connaissance des exploitations par les vétérinaires libéraux serait également moins précise. Au

¹ The Times, 20 mars 2001.

demeurant, elle va de pair avec des **carences dans le recensement des animaux** et des élevages eux-mêmes. Selon le témoignage d'un vétérinaire étranger qui s'est rendu sur le terrain, certaines fermes qui avaient cessé leur activité d'élevage depuis plusieurs années étaient considérées par l'administration comme détenant encore des troupeaux, alors même qu'il est arrivé qu'un élevage existant ne soit pas recensé.¹

Face à cette situation, votre mission d'information rappellera que le rapport présenté par la Commission européenne en 1992, sur la situation des services vétérinaires dans la CEE, conformément aux dispositions de la directive n° 90/423, indiquait déjà qu'un plan de réorganisation devait prévoir **un accroissement du nombre de vétérinaires permanents**² au Royaume-Uni.

Il semble enfin que **certains des moyens disponibles étaient sans rapport avec l'importance de l'épizootie** : ainsi, a-t-on signalé le 28 février, soit une semaine à peine après l'apparition du premier cas dans un abattoir de l'Essex, que les stocks de désinfectant commençaient à manquer vu la croissance exponentielle du nombre de foyers.³

b) Des mouvements d'animaux incontrôlés ?

L'absence d'identification des ovins et d'enregistrement de leurs ventes sur les marchés aux bestiaux et par les négociants a, sans nul doute, favorisé la dissémination du virus, d'autant que l'activité des principaux marchés de bétail britanniques était à son comble, peu avant que survienne la crise, du fait de la préparation de la fête de l'Aï d el kébir et de la future campagne d'agnelage. En outre, les mouvements d'animaux étaient renforcés par la période de contrôle de cheptels ovins, préalable à l'attribution de primes. On notera d'ailleurs que la presse a signalé de **nombreux échanges frauduleux** susceptibles d'être motivés par ces considérations. Au cours de la crise elle-même, les autorités britanniques ont recensé plus de 300 cas de mouvements illégaux d'animaux susceptibles de véhiculer le virus.⁴

¹ *Farmer's Weekly*, 10 avril 2001, *BBC News* et *Times* du 11 avril 2001.

² *Commission of the European Communities, DG Agriculture, Appraisal of the National Veterinary Service in EEC, november 1992, page 69* : « Availability of Staf: « The reorganisation plan should also include a numerical upgrading of the permanent veterinary staff working with veterinary public health matters. Regular emergency exercices should be planned for all fields staff employed within the Veterinary services including the private practitioners ».

³ *Farmer's Weekly*, 28 février 2001.

⁴ *BBC News*, 11 avril 2001, *Farmer's Weekly*, 10 avril 2001.

Selon la presse, la **diminution du nombre d'abattoirs** de 1.400 en 1990 à 400 en 1999, **a aussi accru les mouvements d'animaux**, lesquels suscitent en outre -du fait du stress- une sensibilité plus forte du cheptel transporté aux maladies.

On doit enfin constater que si le premier foyer est apparu le 20 février, les autorités n'ont interdit les mouvements d'animaux que trois jours plus tard, le 23 février.

2. Une conjonction de retards aux conséquences dramatiques

a) Dans la découverte des foyers

Dépassés par l'ampleur des contrôles à accomplir, les services vétérinaires ont été épaulés par 240 vétérinaires privés britanniques, puis renforcés par des équipes de vétérinaires étrangers venant notamment d'Australie, du Canada, des Etats-Unis, de France, lesquels ont reçu des pouvoirs analogues à ceux des vétérinaires publics. **Le nombre total de vétérinaires** sur le terrain s'est progressivement élevé, atteignant 800 au début de la dernière semaine de mars, plus de 1.300 au début avril et plus de **1.500 mi-avril**¹.

Le **délai excessif de réalisation des tests sérologiques** a été initialement critiqué par les éleveurs, d'autant qu'à la mi-mai, la télévision britannique a révélé que 30 % des cas suspectés de fièvre aphteuse -qui motivaient notamment les abattages préventifs- ont été infirmés par les examens de laboratoire². Finalement, le laboratoire de Pirbright est parvenu à examiner 40.000 échantillons par semaine, contre 400 avant la crise. Un second laboratoire a, en outre, été créé à Port Down-Salisbury (comté de Wiltshire), dont la capacité était de 20.000 échantillons par semaine.³

¹ *Communiqués du MAFF.*

² *BBC News, et The Times, 11 mai 2001.*

³ *Communiqué News Release du MAFF, 4 mai 2001.*

b) Dans la mise en œuvre des abattages et la destruction des cadavres

(1) La mise en œuvre des abattages

Pour mener à bien les abattages préventifs, les autorités ont notamment fait appel :

- à des vétérinaires étrangers, comme on l’a vu ci-dessus ;
- à des vétérinaires retraités ;
- à des étudiants vétérinaires de 3^e année ;
- à des bouchers de l’armée ;
- voire même parfois à des chasseurs pour l’abattage des gros animaux.

Une fois le diagnostic effectué par un vétérinaire, **les abattages ont parfois dû attendre pour commencer, faute de personnel**, encore que des progrès aient été réalisés au cours de l’épizootie, le délai moyen entre diagnostic et abattage ayant été progressivement ramené au-dessous du maximum de 24 heures fixé par les autorités.¹

Un **plan d’abattage préventif** intitulé «bien être animal» [*sic*] **a débuté dans les comtés de Cumbria, en Ecosse, plus d’un mois après la découverte du premier foyer aphteux**. Il a été ultérieurement étendu aux zones situées dans un rayon de trois kilomètres autour de chaque foyer dans le reste du pays. Il concernera 1,97 million d’animaux dont 1,10 étaient abattus à la date du 14 juin 2001.

Les problèmes de **contamination croisée des animaux domestiques et des animaux sauvages** ont aussi été évoqués, suscitant des interrogations sur la nécessité de détruire également les animaux sauvages (cerfs, chevreuils,...) susceptibles de véhiculer le virus.²

Au total, **à la date du 14 juin 2001, sur 3,34 millions d’animaux à abattre, 3,31 millions avaient été euthanasiés**, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

¹ Communiqué de presse du MAFF, 23 mars 2001, BBC News, 5 mars 2001.

² The Guardian, 22 avril 2001, BBC News, 24 avril 2001.

**RÉPARTITION DES ANIMAUX ABATTUS
DANS LES FERMES INFECTÉES ET CONTIGUËS
À L'EXCEPTION DE CEUX CONCERNÉS PAR LE PROGRAMME « BIEN ÊTRE ANIMAL »**

Répartition par espèce animale	Nombre d'animaux à abattre	Nombre d'animaux déjà abattus	Nombre d'animaux en attente	Nombre d'animaux à éliminer
	3.342.000	3.310.000	32.000	13.000
Bovine		521.000 (15 %)		
Ovine		2.662.000 (80 %)		
Porcine		125.000 (4 %)		
Caprine		2.000		

Source : MAFF

(2) La destruction des animaux

L'expérience de terrain a montré les **difficultés rencontrées pour détruire les cadavres des animaux abattus**, qui sont parfois restés en souffrance quelques jours à l'air libre, entrant en décomposition et dégageant une odeur pestilentielle aux alentours.¹

L'accumulation des cadavres d'animaux a rendu nécessaire l'intervention de près de **3.000 soldats** qui ont creusé dans l'urgence des fosses, certaines permettant même l'ensevelissement de dizaines de milliers de carcasses. Des conteneurs chargés de cadavres furent, par exemple, acheminés sur le terrain militaire désaffecté de Great Orton (Carlisle), lequel était susceptible de recevoir 500.000 carcasses de moutons.

L'enfouissement des carcasses a donné lieu à des **heurts parfois violents avec la population**, qui a même obtenu la fermeture momentanée de certains sites, comme celui de Widdrington dans le Northumberland. Compte tenu du risque, certes très minime, mais non nul, de voir des bovins enfouis être vecteurs de l'ESB, les pouvoirs publics n'ont pas exclu d'exhumer leurs carcasses après avoir évalué les risques potentiels qu'ils constituent. Un autre problème est, au demeurant, posé par la gestion des « stocks » de cendres consécutifs aux bûchers et de leur éventuel enfouissement.²

c) Dans le recours à une vaccination d'urgence ?

Le gouvernement n'a, dans un premier temps, pas exclu de recourir à la vaccination « en anneau ». **Le 30 mars 2001, la Commission a autorisé le**

¹ *BBC News, 23 et 24 avril 2001, The Times, 25 avril et 11 mai 2001.*

² *Farmer's Weekly, 24 mai 2001, BBC News, 25 mai 2001.*

Royaume-Uni à procéder à une vaccination de protection¹ entendue comme « *la vaccination d'urgence des animaux de l'espèce bovine de certaines exploitations situées dans un périmètre déterminé [...] qui a pour objectif d'enrayer le risque de propagation du virus au-delà du périmètre délimité* ». Cependant, **les autorités se sont refusées à procéder à cette vaccination**, malgré les risques encourus par certaines races ovines très rares, et bien que le M. Roy Anderson, Professeur à l'Imperial College et épidémiologiste réputé, ait observé, le 23 mars : « *aujourd'hui nous ne contrôlons plus l'épizootie* »².

3. Un processus d'indemnisation accéléré

S'il est un point sur lequel les services britanniques ont mis en œuvre une action efficace, c'est bien **l'indemnisation des éleveurs dont les troupeaux étaient décimés**. C'est ainsi que le 15 mars –alors que 160.000 animaux avaient été abattus–, le ministère de l'agriculture a annoncé l'extension de l'abattage des animaux avec **compensation intégrale à la valeur de marché** pour les ovins ayant transité par :

- des lieux à haut risque avant le 23 février ;
- les marchés de Welshpool, Northampton et Longtown ;
- deux négociants importants qui ont déjà subi des cas ;
- ainsi que pour les ovins et porcins dans la zone de restriction de 3 km pour le sud de l'Ecosse et le nord de l'Angleterre.

Les pouvoirs publics ont, en outre, institué **un système facultatif d'abattage reposant sur une indemnisation plus faible** (70 % de la valeur marchande), **versée aux éleveurs qui préféreraient faire disparaître leurs animaux plutôt que continuer à les élever**. Cette faculté a été largement exploitée par les éleveurs. Mi-avril, 5.700 demandes d'abattage étaient enregistrés par l'administration, ce qui correspondait à 1,7 million d'animaux. Devant le succès de cette opération, le Gouvernement a cependant envisagé de revoir à la baisse les barèmes d'indemnisation fixés initialement.

¹ Décision n° 2001/257/CE, JOCE du 31 mars 2001 pages 91-98 et 91-99, article 2.

² Cité par *Le Monde* du 23 mars 2001

C. DES CONSÉQUENCES DRAMATIQUES

Toute l'économie britannique a subi de plein fouet le choc de la fièvre aphteuse, qui s'est avéré spécialement violent pour l'agriculture et pour le tourisme.

1. Sur l'économie nationale

Si les **coûts directs des compensations aux éleveurs dépassent 12 milliards de francs** et si **les pertes d'exportations de viande et de produits laitiers vont être, au maximum, de 5 milliards de francs sur un an, le manque à gagner total pour l'économie pourrait atteindre 50 milliards de francs**, notamment à cause des préjudices occasionnés au tourisme.

Parmi les coûts directs, on retiendra tout d'abord **l'indemnisation des éleveurs dont les troupeaux sont abattus**, laquelle s'élève, d'ores et déjà, à plus de **7 milliards de francs**. Il convient d'y ajouter le coût de l'évaluation du cheptel détruit, des vacations des vétérinaires, de la désinfection et de l'élimination des carcasses

Le **coût des compensations versées au titre des abattages volontaires dans le cadre du plan de « bien-être animal »** pourrait atteindre, voire dépasser, **2 milliards de francs**.

Le **coût des aides destinées à favoriser la sortie de crise** annoncées par le Gouvernement est de **160 millions de francs**, destinés principalement à aider les exploitations à repartir après la crise.

2. Sur la pérennité de l'agriculture britannique

Les travaux agricoles ont été ralentis par la crise, notamment du fait des difficultés rencontrées pour acheminer des semences (orge de printemps et pois notamment) et des fertilisants. Bien que les exportations de produits animaux concernés ne représentent que 600 millions de livres par an, soit 0,3 % du total des exportations britanniques, **la crise a totalement bloqué les régions d'élevage** qui sont aussi les moins développées, interrompant l'activité des abattoirs et de tout l'aval de la filière de l'élevage. Aux dires de certains experts, c'est l'existence même de l'élevage qui y serait remise en cause.

3. Sur le tourisme et l'image Royaume-Uni

Le tourisme représente 7 % du PIB du Royaume-Uni, soit environ 65 milliards de livres, dont 13 milliards proviennent des touristes étrangers. Parmi les conséquences immédiates de l'épizootie, sur ce secteur on retiendra :

– la fermeture des jardins et parcs botaniques, des parcs nationaux, et de plus de 1,2 million d'hectares de bois et forêts ;

– l'interdiction de manifestations publiques : concours de chiens de race, courses et concours de chevaux, concours agricoles ;

– l'annulation d'autres manifestations sans lien direct avec l'agriculture ou l'élevage (festivals, concerts).

La fermeture des chemins de randonnée a également eu une incidence négative, d'autant que le nombre de touristes connaissait une forte baisse (-11 % pour les étrangers¹ se rendant au Royaume-Uni au mois de mars 2001 par rapport à mars 2000).

Au total, selon le *Center for Economics and business Research* l'industrie touristique prévoyait une perte de 7,7 milliards de livres, tandis que le secteur agro-alimentaire anticipait un manque à gagner de 3,6 milliards de livres au cœur de la crise.

On notera enfin que mi-juin, on enregistrait une recrudescence des foyers aphteux dans le New Yorkshire tandis que la maladie sévissait encore sporadiquement dans le Cumbria et le Devon.

La Grande Bretagne a subi plus de 1.700 foyers aphteux. Six pour cent du cheptel national a été abattu, et, compte tenu du programme d'abattage préventif « bien être animal », on estime à 9 % (dont 80 % d'ovins) la part totale du cheptel susceptible d'être détruite.

¹ *Financial Times*, 12 et 13 mai 2001.

**CHRONOLOGIE DES COMMUNIQUÉS DE PRESSE
DU MINISTÈRE BRITANNIQUE DE L'AGRICULTURE SUR LA FIÈVRE APHTEUSE**

DATES	MESURES PRISES PAR LES AUTORITÉS BRITANNIQUES
20 février 2001	Enquête dans un abattoir sur des porcs renfermant des vésicules dans l'Essex
21 février 2001	Déclaration officielle des premiers foyers de Fièvre aphteuse dans l'Essex
22 février 2001	1- Avis au public et aux agriculteurs en vue de limiter la propagation du virus 2- 3ème cas de fièvre aphteuse confirmé dans l'Essex 3- extension de la zone infectée par la fièvre aphteuse
23 février 2001	1- Mouvements des espèces sensibles en Grande-Bretagne interdits jusqu'au 2 mars 2001, 2- Deux nouveaux cas de fièvre aphteuse confirmés.
25 février 2001	Interdiction prolongée des mouvements des animaux
26 février 2001	Déclaration au Parlement du ministre de l'Agriculture N. Brown sur la fièvre aphteuse: série de mesures pour aider les éleveurs de bétail et extension de l'interdiction des mouvements pour deux semaines à partir du 2 mars pour la Grande-Bretagne, assortie d'un système d'autorisation individuelle.
27 février 2001	Restrictions de l'accès aux sentiers de randonnée et pouvoirs plus étendus des autorités régionales pour les contrôler
1 ^{er} mars 2001	Délivrance d'autorisations individuelles pour les exportations
2 mars 2001	Annonce du programme de licence pour transport des animaux vers l'abattoir
3 mars 2001	Mesures de réduction de dissémination du risque fièvre aphteuse
6 mars 2001	Des dépliants détaillant tous les conseils en matière de problèmes de bien être animal dues à la crise fièvre aphteuse sont disponibles pour les éleveurs de bovins, porcs et moutons (en particulier nutrition, stockage des animaux...). Ceux sur les volailles, cerfs et chèvres seront disponibles la semaine prochaine.
8 mars 2001	Requête du MAFF auprès des éleveurs qui doivent apporter leur concours dans l'identification des moutons achetés au marché de Longtown
9 mars 2001	Introduction du plan d'autorisation de mouvements locaux d'animaux, afin d'assurer leur bien-être.
9 mars 2001	Autorisation du mouvement des carcasses pour destruction dans des incinérateurs
15 mars 2001	Mise en place d'un groupe de travail sur les conséquences économiques sous la responsabilité du Ministre de l'environnement
15 mars 2001	Annonce de l'abattage de certains animaux par mesure de précaution Mise en place d'un système d'abattage volontaire pour bien-être animal

DATES	MESURES PRISES PAR LES AUTORITÉS BRITANNIQUES
16 mars 2001	Guidelines du gouvernement pour inciter les touristes à reprendre leurs projets
16 mars 2001	Dérogation accordée par l'Union européenne autorisant le pâturage des jachères par les troupeaux britanniques (sur des terres qui doivent, en principe, rester en friche).
17 mars 2001	Plan d'autorisation de mouvements d'animaux sur de longues distances, assorti de certaines conditions de nettoyage et désinfection obligatoires. Sensibilisation des transporteurs à ces nouvelles mesures.
20 mars 2001	Déploiement de l'armée dans les comtés de Cumbria et du Devon
22 mars 2001	Officialisation du programme d'abattage volontaire pour respect du bien-être animal et montant des primes compensatrices par catégories d'animaux
25 mars 2001	Arrêté publiant les valeurs forfaitaires des animaux qui doivent être abattus (pour les espèces bovine, ovine et porcine) dans le cas où l'éleveur demande une telle expertise.
27 mars 2001	Déclaration de N.Brown, ministre de l'Agriculture à la Chambre des Communes faisant état de la situation de la fièvre aphteuse au RU et des nouvelles mesures envisagées par le gouvernement en matière de lutte contre cette maladie.
2 avril 2001	Guide sur les précautions à respecter par tous les agriculteurs qui veulent travailler leurs terres (semis) et applicables sur l'ensemble du territoire de la Grande-Bretagne
10 avril 2001	Opération de sauvetage et de reclassement des chiens de berger privés de leurs moutons.
11 avril 2001	Réduction du diamètre de certaines zones infectées et allègement du dispositif de déplacement des animaux.
3 mai 2001	Déclaration à la Chambre des Communes sur les dernières mesures annoncées par le gouvernement pour enrayer la crise. La principale mesure concerne l'interdiction de préparer des aliments pour le bétail à partir de déchets (cantines et restaurants) à base de viandes.
4 mai 2001	Dérogation accordée pour les espèces ovines protégées et « hefted » hébergées dans les aires contiguës. Liste des conditions à respecter par leurs propriétaires et liste des espèces ovines protégées concernées.
4 mai 2001	Surveillance sérologique dans l'espèce ovine et bovine améliorée en vue d'un retour à la normalité.
8 mai 2001	Lancement d'une campagne de lutte et de sensibilisation contre les viandes importées illégalement par les voyageurs à l'aéroport de Gatwick. Lancement d'une consultation en vue de modifier le programme d'abattage volontaire « bien-être animal ». Le taux de compensations financières est revu à la baisse.

DATES	MESURES PRISES PAR LES AUTORITÉS BRITANNIQUES
11 mai 2001	Longs déplacements des taureaux, béliers et verrats pour l'élevage facilités sans autorisation particulière. Les autorisations de déplacements d'animaux sont délivrées dorénavant par les vétérinaires inspecteurs locaux. Au 9 mai, 119 906 autorisations ont été délivrées. De nouvelles zones de restriction sont levées : région Nord dans le Kent (+ îles de Grain et Sheppey) et Sud de l'Essex soit au total 16 343 fermes. N. Brown écrit au Président de la National Farmers Union (NFU) pour lui rappeler que la coopération des éleveurs est essentielle dans la lutte contre la fièvre aphteuse.
14 mai 2001	Levée de nouvelles zones de restriction dans le nord de l'Essex soit 16 957 fermes au total.
19 mai 2001	Mise en garde de J.Scudamore - Chief Veterinary Officer sur la nouvelle flambée épidémique dans les régions de Settle et de Clitheroe.
21 mai 2001	Retrait des autorisations de mouvements d'animaux dans les régions de (Nord Yorkshire et Lancashire)
22 mai 2001	Fermes situées dans le périmètre de protection des 3 km des fermes infectées mises sous restriction (seuls sont autorisés les mouvements sous certaines conditions).
23 mai 2001	Programme d'autorisation de la tonte des moutons : à partir du 1 ^{er} juin tous les tondeurs doivent être autorisés par la Meat Livestock Commission.
23 mai 2001	Levée de nouvelles zones de restriction dans la région de Bristol, soit 21.000 fermes au total.

Source : MAAF

II. LE TRAITEMENT DES DEUX FOYERS APHTEUX DE FRANCE

A. DES MESURES PRISES AVEC CÉLÉRITÉ

Deux foyers aphteux sont apparus en France. Le premier dans la Mayenne, le 13 mars 2001, puis en Seine-et-Marne, le 23 mars 2001.

Ce nombre limité, au regard de l'expérience britannique doit beaucoup à la célérité et à la rigueur des mesures prises, dont on trouvera la chronologie dans le tableau ci-après :

CHRONOLOGIE DES MESURES PRISES PAR LES AUTORITÉS FRANÇAISES CONTRE LA FIÈVRE APTEUSE

21 février 2001

Une note d'information est envoyée aux services vétérinaires, aux transporteurs, aux douanes et aux professionnels. Les DSV reçoivent deux instructions visant à mettre en œuvre le programme de pré-alerte fièvre aphteuse, à recenser et mettre sous séquestre les animaux des espèces sensibles importés du Royaume-Uni pendant les 30 derniers jours.

27 février 2001

En raison de la multiplication des foyers au Royaume-Uni, le ministre de l'Agriculture décide de procéder à l'abattage et à la destruction préventifs, de 10.000 animaux vivants et de détruire les carcasses des animaux déjà abattus. Des prélèvements sanguins sont réalisés avant l'abattage sur des échantillons d'animaux de chaque lot pour analyse par l'AFSSA. Des enquêtes épidémiologiques sont également réalisées afin d'identifier les exploitations susceptibles d'avoir été en contact avec ces animaux. Ces exploitations resteront sous surveillance.

28 février 2001

Il est décidé de procéder à l'abattage préventif et à la destruction des animaux des espèces sensibles français en contact avec les ovins importés du Royaume-Uni (30.000 ovins supplémentaires environ).

2 mars 2001

En accord avec les autorités irlandaises, interdiction préventive de l'importation des animaux des espèces sensibles en provenance d'Irlande, ainsi que des semences des ovules et des embryons d'animaux. Interdiction préventive, à compter du 6 mars, sur le territoire national du transport des animaux des espèces sensibles vers les centres de rassemblement, les marchés, les foires ou les expositions.

3 mars 2001

En raison de fortes suspicions dans une exploitation porcine belge (à 15 kilomètres de la frontière française), interdiction de tous les animaux des espèces sensibles provenant de Belgique ou ayant transité par ce pays jusqu'au 6 mars.

5 mars 2001

Suite à des résultats positifs sur des prélèvements sanguins effectués sur des ovins britanniques et en attendant une confirmation, des mesures préventives sont prises dans 9 exploitations de départements du Cher, de la Mayenne, de l'Oise, de la Vienne et de la Seine-St-Denis. Les mouvements des animaux sont interdits à titre préventif dans un périmètre de 10 km autour des exploitations concernées, qui sont séquestrées et isolées par des barrières sanitaires. Deux bovins en contact avec des lots d'ovins « positifs » dans le Cher sont euthanasiés et font l'objet de prélèvements (résultats négatifs). Le troupeau auquel appartenaient ces bovins est détruit. Le transport et la circulation des animaux sensibles sont interdits sur le territoire national pendant 15 jours. Le transport et la circulation des chevaux sont autorisés sous certaines conditions (définis par les services vétérinaires concernés).

6 mars 2001

Le Comité vétérinaire permanent réuni à Bruxelles prend de nouvelles mesures pour lutter contre l'épidémie de fièvre aphteuse qui sévit au Royaume-Uni :

- interdiction pour deux semaines dans toute l'Union européenne du transport de bétail, sauf pour les transports aux abattoirs ou « de ferme à ferme », sous réserve de l'autorisation des autorités ;
- interdiction pour deux semaines de tout rassemblement de bétail et de tous les marchés aux bestiaux dans l'Union européenne ;

– prolongation jusqu'au 27 mars de l'embargo sur les animaux d'élevage britanniques et les produits dérivés, dont les produits laitiers. (L'embargo institué le 21 février est prolongé) ;

– désinfection des roues de tous les véhicules en provenance du Royaume-Uni lors de leur entrée dans les autres pays de l'Union.

8 mars 2001

Mise sous surveillance de 8 exploitations suite à des résultats sérologiques positifs dans le Pas-de-Calais (4 exploitations), en Isère, en Loire-Atlantique, en Seine-Maritime et l'Aisne.

9 mars 2001

Seul un périmètre de 3 km (zone de protection) est maintenu autour des 18 exploitations concernées (11 départements).

12 mars 2001

Mise sous surveillance d'une nouvelle exploitation suite à des résultats sérologiques positifs dans le département de la Seine-et-Marne.

13 mars 2001

Détection du premier foyer de fièvre aphteuse (Mayenne). Abattage et destruction de 114 bovins. Le CVP prend des mesures concernant :

– la Mayenne et l'Orne, où est interdite la sortie des animaux vivants des espèces sensibles, des viandes, des produits à base de viande et des produits laitiers n'ayant pas subi de traitements et élaborés après le 16/02 ;

– le territoire national et continental (interdiction de l'exportation des animaux des espèces sensibles). Le CVP avait déjà interdit le 6/03 dans toute l'Union le transport des animaux vivants des espèces sensibles, exception faite des transports aux abattoirs ou de « ferme à ferme » soumis à l'autorisation.

19 mars 2001

Six exploitations dans 5 départements (Cher, Loire Atlantique, Mayenne, Rhône et Oise) demeurent sous surveillance (après levée de mesures suite à des résultats d'analyses complémentaires).

22 mars 2001

Suite à l'annonce de premiers foyers aux Pays-Bas, les animaux néerlandais introduits sur le territoire national depuis le 20 février sont recensés. Les élevages concernés sont placés sous surveillance. Des prélèvements sérologiques sont réalisés sur des animaux importés. Les animaux en provenance des régions à risque (Gelderland, Overijssel, Flevoland et Noord-Brabant), ainsi que ceux ayant été à leur contact sont abattus sur place et détruits. Conformément aux décisions communautaires, l'exportation des animaux des espèces sensibles, des semences, des ovules et des embryons de ces espèces ainsi que l'exportation de fumier et d'engrais organique en provenance des Pays-Bas est interdite depuis le 21 mars.

23 mars 2001

Second foyer de fièvre aphteuse (Seine-et-Marne). Les 100 bovins et 200 ovins de l'exploitation sont abattus et détruits. Une zone de protection et une zone de surveillance sont mises en place autour de l'exploitation. Le ministère de l'Agriculture étend les mesures concernant déjà l'Orne et la Mayenne, dans l'attente du CVP du 27/03, à l'ensemble du territoire national.

27 mars 2001

Le CVP proroge jusqu'au 2 avril l'interdiction d'exporter les animaux vivants et les produits non traités de façon à inactiver le virus aphteux, pour l'ensemble du territoire. A partir du 2 avril ces mesures de restrictions ne s'appliqueront qu'aux départements 77, 93 et 95. L'interdiction d'exporter des animaux vivants des espèces sensibles et leur génétique est maintenue jusqu'au 12 avril pour l'ensemble du territoire.

1. Une étroite collaboration des acteurs intéressés

La récente crise aphteuse a été jugulée grâce à la célérité et à l'efficacité de l'action des institutions et des services intéressés :

- la Direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture (DGAI) qui s'est fortement impliquée dans la gestion des opérations et a créé une cellule de crise ad hoc ;

- le Comité vétérinaire permanent de l'Union Européenne avec lequel la DGAI a entretenu des contacts très étroits tout au long de la crise ;

- les préfetures, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et les directions départementales des services vétérinaires (DSV) ;

- les groupements de défense sanitaire (GDS) ;

- les vétérinaires sanitaires ;

- les représentants des exploitations agricoles.

S'agissant de l'action des GDS, on retiendra, à titre d'exemple, qu'entre février et avril 2001 le GDS de la Mayenne a mis en œuvre l'équivalent de deux plein-temps annuels (2.900 heures de travail en six semaines), 17 salariés du GDS participant aux opérations, parcourant 33.120 km, utilisant 1.000 litres de formol, 1.500 litres de TH4, 2.000 litres d'acide citrique, 64 tonnes de soude. Le même GDS est intervenu pour :

- l'assistance pour l'abattage et l'incinération des cheptels détruits ;

- le décapage et la désinfection de sept exploitations différentes ;

- la décontamination des personnes et véhicules en sortie de site lors des opérations d'abattage et d'incinération ;

- la décontamination des véhicules sur les deux entrées principales du périmètre rapproché des 3 km) ;

- l'entretien en soude des 21 rotoluves disposés sur les périmètres de protection et de surveillance ;

- des actions d'information des éleveurs (20.000 envois postaux; 5.000 appels téléphoniques reçus).

Des financements mutualisés destinés aux exploitations situées dans le périmètre sous surveillance (10 km) ont été mis en œuvre. Le dispositif financier de la FNGDS a permis de débloquer, dès la mi-mars, 4 millions de francs pour la Mayenne, somme créditée sur les comptes des 390 éleveurs mayennais de ce périmètre le 9 avril.

De l'avis unanime des personnes entendues par votre mission d'information, **le succès des mesures prises en France résulte très largement de la coopération de l'ensemble de ces acteurs.**

Des difficultés ont cependant été signalées à votre mission d'information en ce qui concerne la mobilisation des moyens relevant de l'autorité du ministère de la Défense, qui devraient pouvoir être mis à la disposition des préfets dans les meilleurs délais et disposer des équipements nécessaires si besoin est, notamment pour apporter leur concours lors des abattages. Votre mission constate que la procédure actuelle de « demande de concours » adressée par les préfetures aux services du ministère de la Défense ne semble pas répondre, du fait de sa lourdeur, aux nécessités qui résultent du caractère très urgent des mesures à mettre en œuvre.

2. Des décisions rapides pour prévenir la diffusion du virus

Dès le lendemain de l'annonce du premier cas de fièvre aphteuse en Grande-Bretagne (20 février) soit le 21 février, le **programme de préalerte fièvre aphteuse** a été activé tandis que les animaux importés du Royaume-Uni étaient mis sous séquestre. Les programmes d'abattages préventifs des animaux vivants ont été réalisés sans attendre, tandis que des analyses étaient effectuées et que les décisions du Comité vétérinaire permanent de l'Union Européenne étaient mises en œuvre sans délai. Les principales mesures instituées en cas d'apparition d'un foyer aphteux sont présentées dans le tableau suivant :

MESURES MISES EN ŒUVRE EN CAS D'APPARITION D'UN FOYER APHTEUX

Dès confirmation par le laboratoire de référence de l'infection par virus aphteux, le préfet prend un arrêté portant déclaration d'infection et déclenche un plan d'intervention du type « plan orsec » :

- mise en place d'une cellule de crise au niveau préfectoral ;
- arrêté préfectoral définit un périmètre d'interdiction qui comprend 2 zones : 1 zone de protection (rayon 3 km) et 1 zone de surveillance (rayon 10 km).

● Sur l'exploitation infectée :

- abattage d'urgence et destruction du troupeau atteint (animaux des espèces sensibles) ;
- destruction des produits présents sur l'exploitation et ne pouvant faire l'objet d'une désinfection ;
- nettoyage et première désinfection de l'exploitation :
- enquête épidémiologique ;
- deuxième désinfection de l'exploitation (15 jours après la 1ère).

● Dans la zone de surveillance (10 km) :

- tous les troupeaux sont recensés, séquestrés et isolés ;
- les rassemblements et la circulation (à pied) d'animaux quelque soit l'espèce sont interdits et le transport (par véhicule) d'animaux des espèces sensibles est interdit ;
- désinfection de tous les véhicules à risque (véhicules concernés par le transport d'animaux vivants ou morts, de produits animaux, d'aliments ...) ;
- interdiction des opérations d'insémination artificielle ;
- surveillance des accès par la gendarmerie.

● Dans la zone de protection (3 km) :

Mêmes mesures que dans la zone de surveillance :

- interdiction de transport (par véhicule) de tous les animaux, quelle que soit l'espèce ;
- décontamination de toute personne entrant ou sortant d'une exploitation située dans cette zone ou d'un pâturage ;
- désinfection de tous les véhicules quittant ou traversant la zone.

● **Levée des mesures** : – la zone de protection est libérée au plus tôt 14 jours après la 1ère désinfection de l'exploitation infectée. La zone de protection devient zone de surveillance ;

- les mesures dans la zone de surveillance sont levées 30 jours après la destruction des animaux et la première désinfection les mesures relatives à la zone de surveillance ;
- interdiction d'introduction d'animaux durant 21 jours après la 2ème désinfection.

Selon les informations transmises à votre mission d'information, des enquêtes vétérinaires ont été menées à compter du 21 février sur les importations d'ovins britanniques, puis, le 21 mars, au sujet des animaux en provenance des Pays-Bas, et enfin le lendemain sur ceux importés d'Islande.

a) Les enquêtes vétérinaires

● **Des animaux provenant du Royaume-Uni ont été introduits dans 25 départements français.**

23 exploitations situées dans 17 départements français ont reçu **19.660 ovins en provenance du Royaume-Uni.**

Environ **10.000 animaux ont été abattus** avant le 21 février. Leurs carcasses ont été consignées, puis détruites ou renvoyées au Royaume-Uni.

Selon une enquête des services vétérinaires néerlandais, **9.372 ovins ont transité d'Angleterre aux Pays-Bas** avant d'être réexpédiés vers **19 exploitations françaises**, après le 1^{er} février 2001.

● **Des animaux provenant des Pays-Bas ont été dispersés dans 31 départements français.**

– **15.787 animaux** ont été introduits en France du 20 février au 5 mars 2001, soit :

– **8.938 animaux** (7.465 porcs, 1.463 ovins-caprins, 10 bovins) à destination d'abattoirs de 15 départements ;

– **6.849 animaux** (4.754 porcs, 1.792 ovins et 303 bovins) à destination d'exploitations de 16 départements.

● **Des animaux provenant d'Irlande ont été acheminés dans 3 départements.**

– **1.254 animaux** ont été introduits en France du 20 février au 2 mars 2001 à savoir :

– **984 animaux à destination de 4 exploitations ;**

– **270 animaux à destination d'un abattoir.**

b) L'abattage des animaux

Si l'abattage des animaux présents sur les foyers relève des mesures prophylactiques traditionnelles, celui des animaux « contact » (ceux qui ont été en contact avec des animaux malades ou en incubation) constitue une première à laquelle la France doit sans doute le succès enregistré dans la lutte contre la maladie.

La décision de supprimer les animaux contacts a été prise le 27 février, au vu de la multiplication des foyers en Grande-Bretagne. Elle concernait initialement **10.000 animaux** vivants, en provenance des foyers anglais, et a été étendue le 28 février, aux **30.000 ovins** susceptibles d'avoir été en contact sur le territoire français avec des animaux importés de Grande-Bretagne.

Le **nombre des animaux abattus** se présente comme suit :

– **49.315 animaux** (20.621 ovins et 1 porc **originaires du Royaume-Uni**, 27.507 ovins, 537 bovins, 364 porcins et 197 caprins « contact ») **ont été euthanasiés** dans 104 exploitations réparties sur 37 départements ;

– **8.653 animaux** (131 bovins, 3.477 porcins et 505 petits ruminants **originaires des Pays-Bas** ainsi que 451 bovins, 2.602 porcins et 1.487 petits ruminants « contact ») ont été euthanasiés dans 13 exploitations situées dans 10 départements.

c) Les analyses sérologiques

Des analyses sérologiques ont été réalisées par le laboratoire de l'AFSSA sur 10 % des animaux soumis à un abattage préventif, dès le 27 février 2001. Au vu de leurs résultats, la France a décidé, le 5 mars, de prendre des mesures préventives dans divers départements (Ain, Mayenne, Oise, Vienne et Seine-Saint-Denis puis, le 8 mars, en Pas-de-Calais et dans l'Isère, la Loire-Atlantique, la Seine-Maritime et l'Aisne, le 12 mars en Seine-et-Marne.

Selon les éléments communiqués à votre mission d'information, les **résultats des enquêtes sérologiques** se présentent comme suit :

En ce qui concerne les risques liés aux animaux originaires du Royaume-Uni, on constate que sur **5.076 prélèvements réalisés : 5.048 échantillons se sont révélés négatifs** (172 exploitations), tandis que 28 sérologies ELISA étaient positives (elle concernent 6 exploitations qui ont détenu des ovins originaires du Royaume-Uni). Les analyses ont été effectuées par l'AFSSA dans un premier temps en utilisant la séroneutralisation seule,

combinée, à partir du 12 mars 2001, avec la méthode ELISA. Cette dernière méthode a permis d'éliminer un certain nombre de réactions faussement positives, ce qui a ramené le nombre des exploitations séropositives à six.

Tous les animaux à risque des espèces sensibles détenus dans ces exploitations ont été euthanasiés. Autour de ces exploitations, des périmètres interdits de 3 km ont été délimités par arrêtés préfectoraux pour une durée de 30 jours.

S'agissant des animaux originaires des Pays-Bas, 328 prélèvements sanguins ont été réalisés. Tous étaient négatifs.

Enfin, à compter de l'institution des mesures de surveillance renforcées, **sur 154 « suspicions cliniques » officiellement déclarées aux services vétérinaires dans 51 départements, 121 ont été écartées car les animaux ne présentaient pas de signes cliniques** tandis que **33 autres ont nécessité des prélèvements**, transmis pour analyse à l'AFSSA. **Sur ce chiffre, seuls deux foyers ont été confirmés.**

d) Les mesures d'embargo sur les départements

Le 6 mars 2000, le Comité vétérinaire permanent de Bruxelles a édicté des mesures d'embargo consistant en :

– l'interdiction pour deux semaines, dans toute l'Union Européenne du transport de bétail, sauf pour les transports aux abattoirs ou de « ferme à ferme », soumis à l'autorisation des autorités compétentes de chaque Etat membre ;

– l'interdiction pour deux semaines de tout rassemblement de bétail et de tous les marchés aux bestiaux dans l'Union Européenne ;

– la prolongation de l'embargo sur les animaux d'élevage britannique et les produits dérivés institué le 21 février ;

– la désinfection des roues de tous les véhicules en provenance du Royaume-Uni lors de leur entrée dans les autres Etats membres.

B. PRÉSENTATION DES MESURES DE LUTTE

On distinguera les mesures concernant les foyers de celles applicables aux mouvements d'animaux.

1. Mesures spécifiques prises autour des foyers

Votre rapporteur présentera, au chapitre 3 du présent rapport, consacré à la question de l'indemnisation des préjudices occasionnés à l'ensemble de l'économie des départements concernés, les dispositifs qui y furent institués. Mais avant d'examiner cette question, il juge souhaitable de reproduire dans le présent chapitre, l'exposé des mesures prises autour des deux foyers dont l'existence a été notifiée le 13, puis le 23 mars à l'OIE.

LE FOYER CONCERNANT LA MAYENNE ET L'ORNE

Suite à la découverte de six bovins présentant des signes cliniques le 12 mars 2001 dans une exploitation de Mayenne, des prélèvements ont été réalisés. Les six bovins furent abattus immédiatement. Les premiers résultats des analyses réalisés à l'AFSSA de Maisons-Alfort étant positifs les 114 vaches laitières et taurillons présents dans l'exploitation furent abattus dans la nuit du 12 au 13 mars puis détruits par incinération sur place.

L'infection provenait d'un contact de voisinage avec des ovins importés du Royaume-Uni. Ces ovins, détenus dans un élevage distant de 500 mètres de l'exploitation concernée, ont été abattus puis détruits (ainsi que les animaux en contact) le 27 février. Ils étaient issus du foyer britannique numéro 11 (Llancloudy, Hereford).

Le déclenchement du plan d'alerte fièvre aphteuse par la préfecture de la Mayenne a entraîné la mise en place de périmètres de protection (3 km) et de surveillance (10 km) autour de l'exploitation concernée. Deux élevages de porcs situés dans la zone de diffusion aérienne potentielle du virus ont été abattus et détruits à titre préventif le 14 mars 2001. Les porcs issus de ces deux élevages introduits dans sept autres élevages ont fait l'objet d'un abattage préventif. 3.223 porcs ont été abattus.

Le CVP du 13 mars a décidé que :

– la Mayenne et l'Orne seraient soumises à des mesures identiques à celles imposées au Royaume-Uni :

– tous les autres départements métropolitains seraient soumis à une interdiction de mouvement des animaux vivants des espèces sensibles et de leur matériel génétique ; les camions collectant du lait dans des exploitations hébergeant des animaux des espèces sensibles devraient être nettoyés et désinfectés avant de sortir du territoire national.

Le CVP du 20 mars a autorisé la sortie des viandes fraîches non traitées de l'Orne et de la Mayenne en vue de leur traitement dans un autre département.

● La **zone de protection** (3 km autour du foyer) comprenait le foyer lui-même (114 bovins), 112 exploitations bovines, 19 exploitations ovines et 4 exploitations porcines du département de la Mayenne. Les opérations de nettoyage-désinfection de l'exploitation infectée ont été achevées le 23 mars. Les 135 exploitations ont fait l'objet d'examen clinique des animaux présents (323 visites). Aucun symptôme n'a été décelé. Les 19 exploitations ovines ont fait l'objet de 196 prélèvements pour examen sérologique. Tous les résultats se sont révélés négatifs. **La zone de protection a été levée le 7 avril dernier.**

● La **Zone de surveillance** (10 km autour du foyer) concernait :

– en Mayenne, 254 exploitations bovines, 82 exploitations ovines et caprines et 11 exploitations porcines ;

– dans l'Orne, 232 exploitations bovines, 36 exploitations ovines et caprines, 9 exploitations porcines et 1 exploitation de cervidés.

Les cheptels de la zone de protection ont fait l'objet d'examen clinique. Les résultats des 831 visites se sont révélés favorables. 936 prélèvements sanguins ont été réalisés sur les cheptels ovins et caprins du 17 au 20 avril. Leurs résultats furent tous négatifs. **La zone de surveillance a été levée le 23 avril 2001.**

LE FOYER DE SEINE-ET-MARNE

Le 23 mars un foyer aphteux a été détecté dans une exploitation de Seine-et-Marne. La suspicion a été établie sur un veau. Des prélèvements envoyés à l'AFSSA ont confirmé les résultats dans la soirée. Les 120 bovins, 200 ovins et 10 porcins de l'exploitation ont été immédiatement abattus et le plan d'alerte fièvre aphteuse a été déclenché par la préfecture. Les périmètres de protection et de surveillance autour de l'exploitation concernée ont été institués. Le foyer a été découvert suite à une enquête de la gendarmerie menée dans le département de la Mayenne qui a établi le 22 mars que l'exploitation à l'origine du foyer de la Mayenne avait expédié des ovins ayant été en contact avec des ovins britanniques vers une exploitation de la Seine-et-Marne le 26 février. Par ailleurs, 1.232 ovins en relation épidémiologique avec le foyer de Seine-et-Marne ont été abattus préventivement.

Le Comité vétérinaire permanent du 27 mars a prévu :

- l'interdiction d'exportation de produits (viandes et produits à base de viande, lait et produits laitiers) non traités de façon à inactiver le virus aphteux ainsi que de tous les animaux vivants des espèces sensibles, leurs semences, ovules et embryons à partir de l'ensemble du territoire métropolitain, jusqu'au 2 avril 2001 ;

- une application de ces mesures de restriction aux seuls départements de Seine-et-Marne, Val d'Oise et Seine-Saint-Denis dans la mesure où aucun nouveau foyer de maladie n'apparaîtrait, à partir du 2 avril 2001 ;

- l'application de ces mesures de restriction jusqu'au 12 avril.

Les mesures communautaires de restriction de mouvement des animaux vivants et d'échanges de produits appliquées à la France ont été levées le 13 avril 2001.

- **La zone de protection** comprenait le foyer lui-même (119 bovins, 147 ovins et 10 porcins) ainsi que 3 exploitations ovines et 1 exploitation bovine. Les opérations de nettoyage-désinfection se sont achevées le 6 avril. Les 4 exploitations ont fait l'objet de six visites pour examen clinique des animaux présents. Aucun symptôme évocateur n'a été décelé. Les 3 exploitations ovines ont fait l'objet de 32 prélèvements pour examen sérologique, tous négatifs. **La zone de protection a été levée le 21 avril 2001.**

- **La zone de surveillance** concernait :

- en Seine-et-Marne, 7 exploitations bovines, 31 exploitations ovines et caprines et 5 exploitations porcines ;

- en Seine-Saint-Denis, 1 exploitation mixte bovine-ovine et 4 exploitations ovines ;

- dans le Val d'Oise, 1 exploitation mixte bovine-ovine et 2 exploitations porcines.

Les cheptels de la zone de protection ont fait l'objet de 212 visites d'examen clinique des animaux, dont les résultats se sont révélés favorables. 631 prélèvements sanguins ont été réalisés sur les cheptels ovins et caprins du 20 au 30 avril. Leurs résultats furent négatifs. **La zone de surveillance a été levée le 6 mai 2001.**

2. Les mesures visant à contrôler les mouvements des animaux

a) Les mesures mises en place autour des foyers

Selon les informations communiquées à votre mission d'information, **des restrictions aux mouvements des animaux ont été instaurées dans les zones de surveillance et de protection mises en place autour des foyers.** Elles interdisaient :

- la circulation et le transport des animaux des espèces sensibles ;
- les rassemblements d'animaux (marchés, foires, expositions) de toute espèce ;
- l'entrée et la sortie de la zone circonscrite pour les animaux des espèces sensibles ;
- l'insémination artificielle.

Elles prévoyaient en outre :

- le recensement, l'isolement et la séquestration des exploitations détenant des animaux des espèces sensibles ;
- la désinfection des véhicules et des conteneurs utilisés pour le transport des cadavres d'animaux, du lait, de la viande et d'autres matières susceptibles de véhiculer le virus ;
- la mise en place d'installations pour la désinfection des roues des véhicules et des chaussures du personnel dans les établissements à risque (abattoirs, équarrissages, laiteries, dépôts d'aliments du bétail) ;
- la mise en place d'un circuit de collecte du lait différencié pour les exploitations situées dans la zone de surveillance renforcée.

De plus, pour la zone de protection de 3 km autour des foyers, étaient interdits :

- le transport de tout animal quelle que soit l'espèce ;
- la mise en pâture des animaux des espèces sensibles.

b) Les autres mesures de contrôle sur le territoire national

La circulation et le transport sur le territoire national d'animaux des espèces sensibles et des équidés ont été interdits par arrêté ministériel du 5 mars 2001. Ces restrictions visaient les mouvements nationaux, les exportations, les importations ainsi que le transit d'animaux en provenance d'autres pays sur le territoire national.

O notera que ces dispositions ont eu de graves conséquences pour les **marchés aux bestiaux**, notamment pour ceux situés dans les zones rurales et en particulier sur les **marchés communaux**, au moment même où la mise aux normes consécutives au renforcement des mesures de contrôle de ces marchés grève lourdement le budget des collectivités locales.

Dans plusieurs départements et notamment dans le Cher et l'Allier, ces mesures d'embargo ont, en outre, suscité de vives protestations de l'opinion publique.

C. APPRÉCIATION GLOBALE DU DISPOSITIF MIS EN ŒUVRE

1. Des réserves sur l'étendue du périmètre des zones soumises à embargo

Au cours des visites effectuées sur le terrain, votre mission d'information a constaté que **le périmètre mis sous embargo autour des foyers aphteux était extrêmement étendu**, puisqu'il correspondait à l'ensemble du ou des départements concernés. La délimitation de ce périmètre va au-delà du maximum nécessaire à l'objectif de lutte. A l'évidence, **il serait sans doute nécessaire** d'envisager pour l'avenir, **de réduire l'étendue de la zone séquestrée, car l'expérience prouve que les mesures mises en œuvre portent préjudice à l'ensemble de l'économie départementale** ; cette question est d'autant plus sensible que l'Etat ne compense pas les pertes indirectes dues aux embargos.

2. Le contrôle des rassemblements et des mouvements d'animaux

Les mouvements d'animaux sur le territoire national constituent une source d'apparition et de diffusion des épizooties. Au cours de ses travaux, la mission a pris la mesure du caractère « cosmopolite » de certains

« élevages ». Elle a ainsi, par exemple, eu connaissance d'une exploitation qui avait, peu avant la crise, simultanément détenu des ovins venus d'Espagne, du Portugal, de Pologne et de Grande-Bretagne.

Les mouvements d'animaux sont, de surcroît, renforcés à certaines périodes de l'année, et notamment dans les semaines qui précèdent la fête musulmane de l'Aï d El Kébir, au cours de laquelle est commémoré le sacrifice d'Abraham.

De l'avis unanime, les périodes de fortes tensions sur les prix (un ovin estimé à 600 francs en temps ordinaire peut alors être acheté 900 francs et revendu 1.200) suscitent des **échanges illicites d'animaux**, payés de la main à la main. Il va de soi que nul ne se préoccupe alors ni de l'état sanitaire du cheptel, ni du prix excessif pratiqué lors de la revente au consommateur. **C'est pourquoi il semble nécessaire de renforcer les contrôles de transports d'ovins**, d'une part et, d'autre part, **les contrôles effectués lors des grands rassemblements d'animaux et des mouvements qui les précèdent, surtout si les bêtes sont destinées à être disséminées après leur vente.**

Cette question, en région parisienne, est au demeurant indissociable de la problématique qui résulte de la disparition progressive de bon nombre d'abattoirs et des interrogations que suscite l'existence de **sites dérogatoires pour l'abattage des ovins** au moment de la fête de l'Aï d El Kébir. Ces sites ont été ouverts pour trouver une solution intermédiaire et pratique, notamment en région parisienne, à la pénurie d'abattoirs disponibles et au risque de voir se perpétuer des abattages clandestins. Il n'existe plus désormais que huit abattoirs en Ile-de-France dont la capacité est, comme le montre le tableau suivant, manifestement insuffisante pour faire face aux besoins ponctuels lors de la fête précitée :

CAPACITÉS D'ABATTAGE DISPONIBLES EN ILE-DE-FRANCE

Départements	NOM	Tonnage inscrit	Activité	Tonnage bovins	Tonnage Ov/Cap	Tonnage porcins	Tonnage équins	TOTAL
Seine-et-Marne	Melun	6 000	0-2	470	200	-	-	670
Seine-et-Marne	Meaux	12 600	0-1-2	4 840	540	-	651	6 031
Seine-et-Marne	Coulommiers	0	0-2	60	145	-	-	205
Seine-et-Marne	Jossigny	520	0-2	62	614	-	-	676
Yvelines	Mantes	6 500	0-1-2	2 900	951	-	88	3 949
Yvelines	INRA	60	0-2-4	16	8	6	-	30
Yvelines	Houdan	8 000	4	15 000	-	-	-	15 000
Val-d'Oise	Ezanville	7 500	2	-	98	-	-	98

0 = bovins ; 1 = solipèdes ; 2 = ovins et caprins ; 4 = porcins ; 5 = gibiers

Source : ministère de l'Intérieur

Il convient de noter, au demeurant que la rapidité de l'abattage lors de la fête de l'Aï d contribue, comme tel a été le cas en mars dernier, à diminuer le risque de diffusion de l'épizootie aphteuse. A l'évidence, si l'idéal serait de satisfaire aux recommandations de la Commission européenne qui exige la fermeture des sites d'abattage dérogatoire, il n'en reste pas moins que celle-ci, si elle n'est pas réfléchie et préparée, conduira à la multiplication des abattages clandestins.

En conséquence, la mission recommande, faute de mieux, de maintenir les sites dérogatoires placés sous le contrôle des DSV, tant que des capacités d'abattage réglementaire ne sont pas suffisantes.

3. La vulnérabilité persistante face aux maladies infectieuses

Même si les deux foyers français ont été globalement bien gérés, la France doit sortir de son sommeil s'agissant d'un éventuel risque aphteux (recherche, prévention, détection, lutte...). En effet, le facteur chance a été important dans le succès contre la récente épizootie, compte tenu de la spécificité du virus en cause (dont la capacité de dissémination est relativement faible par rapport à d'autres souches) et de la détection rapide du premier animal par un vétérinaire expérimenté qui, de son propre aveu, a eu beaucoup de chance. **La récente crise constitue un avertissement qui doit être médité, en ce qui concerne tant la santé animale que la santé humaine.**

S'agissant de la santé animale, la lutte contre la fièvre aphteuse nécessite une vigilance de tous les instants. La maladie est d'autant plus difficilement détectée par les vétérinaires qu'ils n'ont pas l'occasion d'en observer souvent les signes cliniques, surtout si elle est véhiculée par des moutons. Il est d'ailleurs à noter que **vu la gravité du fléau, les Etats-Unis ont confié au ministère de la Défense le soin de préparer la lutte.** Notre pays reste, quant à lui, à la merci du comportement répréhensible d'un propriétaire ou d'un détenteur d'animaux irresponsable. C'est pourquoi les modalités de lutte doivent être périodiquement réévaluées.

S'agissant de la lutte contre les maladies infectieuses qui menacent la santé humaine, la récente crise a aussi valeur d'exemple et d'exhortation à la vigilance. La libre circulation des biens et des personnes ne saurait s'accompagner de la libre propagation des maladies. On songe ici, comme l'indiquait le général E. Talieu devant votre mission d'information, aux conséquences dramatique qu'aurait, par exemple, la résurgence soudaine de la variole humaine. Là encore, une surveillance de tous les instants s'impose.

CHAPITRE III

UNE QUESTION EN SUSPENS : L'INDEMNISATION DES PRÉJUDICES OCCASIONNÉS PAR LA CRISE

Lorsque l'actuel système de lutte contre la fièvre aphteuse fut institué, en 1991, bon nombre de voix s'élevèrent pour s'interroger sur les modalités **d'indemnisation de la totalité des dommages** occasionnés par une éventuelle épizootie de fièvre aphteuse. Force est de constater que depuis lors si l'indemnisation d'une partie des pertes directes a été prévue par plusieurs textes, ceux-ci ont omis de résoudre la délicate question des pertes indirectes. Une **situation inacceptable** résulte, depuis l'apparition de la crise, de cet état de fait.

I. LE SYSTÈME DE COMPENSATION CRÉÉ EN 1990-1991 DEMEURE TRÈS INCOMPLÈT

A. LA DIRECTIVE N° 90/423 ET LA DÉCISION DU CONSEIL EUROPÉEN DU 26 JUIN 1990

Lorsque les partenaires européens ont modifié la directive de 1985 sur la lutte contre la fièvre aphteuse, ils se sont davantage préoccupés de faciliter les mouvements d'animaux, comme le revendiquaient le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande, que de déterminer les conditions dans lesquelles **toutes** les victimes d'une épidémie seraient indemnisées des dommages causés par la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de prophylaxie. **Les textes adoptés à cette époque** traduisent ces préoccupations et **se caractérisent par de regrettables lacunes en matière indemnitaire**, puisque le dernier considérant de la directive n° 90/423 du 26 juin 1990 prévoit seulement que « *des mesures séparées doivent instituer un régime de soutien financier aux Etats membres en ce qui concerne l'abattage, la destruction et autres actions d'urgence* ».

Ces mesures sont fixées par une **décision du Conseil européen n° 90/424 du même jour** dont l'article 2 précise qu'un Etat membre bénéficie

de la participation financière de la Communauté pour l'éradication de la fièvre aphteuse dès lors que « *les mesures immédiatement appliquées comportent au moins la mise sous séquestre de l'exploitation dès la suspicion et, dès la confirmation officielle de la maladie :*

– *l'abattage des animaux des espèces sensibles, atteints ou contaminés, ou suspects d'être atteints ou contaminés et leur destruction ;*

– *la destruction des aliments contaminés ou des matériaux contaminés, dans la mesure où ces derniers ne peuvent être désinfectés ;*

– *le nettoyage et la désinfection de l'exploitation et de son matériel ;*

– *la création de zones de protection ;*

– *l'application de dispositions propres à prévenir le risque de dissémination de l'infection ;*

– *la fixation d'un délai à observer avant le repeuplement de l'exploitation après abattage ;*

– *l'indemnisation rapide et adéquate des éleveurs ».*

L'article 11 de la même décision prévoit, quant à lui, que, sans préjudice des mesures de soutien à prendre dans le cadre des organisations communes des marchés (OCM) pour soutenir ceux-ci, **la participation financière de la Communauté en cas d'apparition de la fièvre aphteuse est égale à 60 % des frais engagés par l'Etat membre au titre :**

⇒ de **l'indemnisation des éleveurs** pour :

– l'abattage et la destruction des animaux ;

– la destruction du lait ;

– le nettoyage et la désinfection de l'exploitation ;

– la destruction des aliments contaminés et la désinfection des matériaux contaminés ;

– les pertes encourues par les éleveurs du fait de restrictions à la commercialisation d'animaux d'élevage et d'emboche par suite de la réintroduction de la vaccination d'urgence ;

⇒ du **transport éventuel des carcasses** vers les usines de traitement ;

⇒ de **toutes autres mesures indispensables à l'éradication de la maladie** dans le ou les foyer(s), lesquelles sont définies par la Commission.

On retiendra de ces principes que la **Communauté indemnise partiellement les Etats au titre des dépenses qu'ils ont réellement engagées**, dans un délai qui, selon les informations transmises à votre rapporteur, peut aller jusqu'à 2, voire 3 ans.

Rien, dans les textes européens, ne vise l'indemnisation des préjudices indirects occasionnés par l'irruption d'une épizootie qui rend pourtant nécessaires diverses mesures administratives telles que des embargos ou des restrictions de la circulation des animaux. Enfin, **ces dispositions ne concernent que la compensation des dépenses occasionnées aux éleveurs des foyers touchés par la maladie**, à l'exclusion des propriétaires d'animaux victimes d'abattages préventifs et des autres acteurs intéressés, tels que les négociants et les marchés en bestiaux.

Les carences de ces dispositions ont été évoquées lorsque le Parlement français a transposé la directive n° 90-423 précitée.

B. LES LACUNES DE LA LOI N° 91-639 DU 10 JUILLET 1991

Aucune disposition de la loi n° 91-639 du 10 juillet 1991 relative à la lutte contre la fièvre aphteuse et portant modification du code rural et du code pénal ne prévoit de mesures spécifiques destinées à compenser les pertes consécutives à une épizootie.

Cette lacune fut soulignée et déplorée par votre Commission des Affaires économiques lors du vote de ce texte. Son rapporteur devant le Sénat, M. Alain Pluchet, ne notait-il pas, à cette époque : *« le problème du financement par l'Etat de la partie non couverte par le remboursement communautaire ainsi que celui de l'indemnisation des pertes indirectes se posent donc avec une insistance particulière »*¹. Soulignant que, pendant 30 ans, la profession s'était assurée contre la fièvre aphteuse et que la puissance publique avait décidé unilatéralement d'interdire toute vaccination

¹ Rapport n° 299, Sénat, seconde session ordinaire 1990-1991, page 15.

prophylactique, M. Alain Pluchet considérait que l'Etat devait « *assumer seul la responsabilité de cette décision et s'engager dans l'indemnisation totale des pertes susceptibles d'être causées en cas de réapparition de la fièvre aphteuse* ». S'agissant des pertes indirectement liées à la crise, le rapporteur de la Commission des Affaires économiques jugeait « *qu'il apparaîtrait normal, en outre, que les pertes indirectes causées dans les zones de protection et de surveillance en dehors des cas de vaccination –animaux non vendus par exemple- pour lesquelles la Communauté ne prévoit rien, soient également totalement indemnisées. Elles l'avaient d'ailleurs été dans des conditions satisfaisantes lors de l'épidémie de 1981* »¹.

Au cours de la discussion du texte en séance publique, le ministre de l'agriculture, M. Louis Mermaz, ne contestait d'ailleurs pas l'analyse du Sénat. Il déclarait : « *Quant aux pertes indirectes dans une région, dans un secteur, en raison de la réapparition de l'épizootie, elles pourraient faire l'objet d'une couverture par voie d'assurance, d'une mutualisation, éventuellement d'une aide de l'Etat ou de toute autre solution qui se dégagerait à l'issue des négociations actuellement menées avec les professionnels. Les conversations se déroulent dans un bon climat et nous espérons donc aboutir* »².

Dix ans après ces déclarations, un observateur impartial est contraint de constater que, quel qu'ait été le climat des négociations menées en 1991, elles n'ont pas débouché. **L'Etat n'a, pour ce qui le concerne, pas prévu de dispositif spécifique d'indemnisation des pertes indirectes.** Seul un système d'aides directes a été institué.

C. UNE INDEMNISATION RÉDUITE AUX PERTES DIRECTES

Deux mécanismes de solidarité contribuent à la compensation du préjudice causé par l'apparition d'un foyer aphteux et par les mesures que nécessite la lutte contre la maladie. Il s'agit, d'une part, de la solidarité professionnelle des agriculteurs, réunis au sein des GDS et, d'autre part, de la solidarité nationale qui assume le coût des mesures de lutte elles-mêmes. Quant aux pertes indirectes, rien ne prévoit, actuellement, leur compensation.

¹ Cf. rapport précité page 19.

² Journal Officiel, Sénat, séance du 18 juin 1991, page 1790.

1. La compensation des pertes directes

a) La contribution des GDS à la compensation des pertes des éleveurs

Les éleveurs ont constitué une **caisse de péréquation** pour apporter une compensation financière aux **éleveurs** qui, n'ayant pas subi de foyers mais étant situés en zone périfocale, ont cependant pâti de préjudices liés aux mesures de restriction de la circulation des troupeaux. Les éleveurs adhérents à un groupement de défense sanitaire (GDS), versent volontairement une somme fixée par animal entre 0,20 et 2 francs qui correspond à une forme d'assurance. Chaque GDS est lié par une convention à la Fédération nationale des groupements de défense sanitaire (FNGDS), à laquelle il reverse 10 % des fonds collectés. En cas de foyers, la FNGDS provisionne le compte du GDS qui procède à l'indemnisation des éleveurs, puis reconstitue la réserve nationale en sollicitant la participation de tous les GDS signataires de la convention. Trois campagnes de collecte en 1992, 1993 et 1994, ont ainsi permis de réunir plus de 100 millions de francs (15,24 millions d'euros).

Selon les informations communiquées à votre mission d'information, qui résultent d'une évaluation provisoire, la FNGDS a versé aux GDS des départements ayant connu des zones de surveillance ou de protection autour des foyers confirmés de fièvre aphteuse, une enveloppe globale de 7.017.000 francs, répartie entre :

– la Mayenne :	3.500.000 F
– l'Orne :	3.500.000 F
– la Seine-et-Marne :	11.000 F
– l'Ile-de-France (Seine-saint-Denis, Val d'Oise)	6.000 F

Pour les deux premiers départements, les sommes correspondaient à une évaluation prévisionnelle réalisée en collaboration avec les GDS, qui n'avaient pas matériellement le temps de vérifier ceux des éleveurs touchés qui étaient ayants droit au Fonds. Pour les deux suivants, le nombre d'éleveurs étant beaucoup moins élevé, les enveloppes ont été calculées en fonction des réels ayants droit.

Les comptes des GDS concernés ont été crédités entre 5 jours (Mayenne et Orne) et 6 jours (Ile-de-France) après la publication de l'arrêté préfectoral portant déclaration d'infection.

Le barème des indemnités journalières versées aux éleveurs s'établit à 10 francs pour une vache laitière, 10 francs pour une vache allaitante, 1,20 franc pour les bovins, 2,50 francs pour un ovin (lait ou viande),

1,20 franc pour un caprin, 2 francs pour un porc naisseur, 1,20 franc pour un porc engraisseur, 250 francs pour un porcelet. Le lait est indemnisé en fonction des cours.

Le 7 avril 2001, il a été décidé de verser une indemnité supplémentaire de 2,80 francs par jour de blocage, aux éleveurs spécialisés en ovins pour l'engraissement.

b) La solidarité nationale

L'article L. 221-1 du code rural permet à l'exécutif de faire procéder à l'abattage des animaux atteints par la fièvre aphteuse. Le régime de l'indemnisation des propriétaires d'animaux abattus relève, quant à lui, du décret du 27 décembre 1991. Quant à la compensation de l'abattage préventif d'un troupeau elle procède d'un arrêté du 7 mars 2001.

• Cas général de la compensation des pertes consécutives aux abattages dans un foyer de fièvre aphteuse

En vertu de l'article 20 du décret n° 91-1318 du 27 décembre 1991 relatif à la lutte contre la fièvre aphteuse, l'Etat prend à sa charge la visite du vétérinaire sanitaire, les prélèvements et l'analyse des prélèvements qu'implique toute suspicion de fièvre aphteuse ainsi que, en cas de foyer, les visites des exploitations susceptibles d'être contaminées.

Le décret prévoit **qu'il sera alloué aux propriétaires d'animaux abattus ou de produits détruits sur ordre de l'administration une indemnité égale à leur valeur estimée, abstraction faite de l'existence de la fièvre aphteuse et que l'abattage des animaux, l'enfouissement et le transport des cadavres, la désinfection de l'exploitation sont à la charge de l'Etat.** Au cas où la vaccination d'urgence serait rendue obligatoire, celle-ci sera à la charge de l'Etat et **il sera alloué aux éleveurs une indemnité pour les pertes qui découleraient des restrictions à la commercialisation d'animaux d'élevage et d'embouche.**

Outre le mode de calcul des honoraires des vétérinaires sanitaires chargés des opérations de police sanitaire de la fièvre aphteuse, un **arrêté du 18 mars 1993 détermine les conditions de l'indemnisation des éleveurs.** Celles-ci procèdent d'une **évaluation à dire d'expert.** En effet, dans chaque département, **le préfet établit une liste d'experts** chargés d'estimer la valeur des animaux éliminés et des produits détruits sur ordre de l'administration, ainsi que les pertes qui découleraient des restrictions à la commercialisation des animaux consécutives à une éventuelle vaccination d'urgence. Le nombre

et la répartition géographique de ces experts, dont la rémunération est prise en charge par l'Etat, doivent être suffisants pour assurer une intervention rapide quelle que soit l'espèce concernée.

Le même texte prévoit, en outre, que le propriétaire des animaux de l'exploitation reconnue infectée ou celui qui en a la garde choisit, sur la liste dressée par le préfet, un expert chargé de l'estimation des animaux éliminés et des produits détruits. **L'estimation tient compte de la valeur de remplacement des animaux au jour de leur abattage.** Elle peut se faire après leur abattage sur la base de documents techniques, administratifs et fiscaux, afin de ne pas retarder l'assainissement de l'exploitation. Pour l'établissement de la valeur d'estimation des animaux, il est fait abstraction de l'existence de la fièvre aphteuse.

Un arrêté du 30 mars 2001 fixant les modalités de l'estimation des animaux abattus sur ordre de l'administration (quelle que soit la cause de l'abattage : ESB, fièvre aphteuse ou autre) **a enfin institué un mécanisme complexe aboutissant, en pratique, au plafonnement du montant des estimations.** L'exécutif n'a, cependant, pas abrogé le décret précité n° 91-1318 du 27 décembre 1991, dont le deuxième alinéa prévoit que les propriétaires des animaux abattus sont indemnisés sur la base de la « valeur estimée » de leur cheptel, abstraction faite de l'existence de la fièvre aphteuse.

Ce mécanisme d'évaluation prévoit que **lorsqu'un rapport d'expertise conclut à une estimation supérieure au montant de base** (qui figure dans le tableau ci-après) **il doit détailler les raisons de cette majoration** au regard des caractéristiques et des performances du troupeau. En outre, : *« Lorsque, à titre exceptionnel, ce montant dépasse le montant majoré qu'il définit et dans l'hypothèse où des examens complémentaires justifient le dépassement du montant majoré, ou s'il l'estime nécessaire, le directeur des services vétérinaires fait procéder à une nouvelle expertise par deux experts choisis par ses soins sur les listes prévues ou, en dehors de ces listes, après avis de la directrice générale de l'alimentation. »* En dernière analyse, il revient au Préfet d'arrêter le montant définitif de l'évaluation, qui peut, **à titre très exceptionnel** s'établir au-dessus du taux plafond majoré, après avis de la directrice générale de l'alimentation et au vu du rapport des experts.

**MONTANT DES INDEMNITÉS VERSÉES
AU TITRE DE L'ABATTAGE DES BOVINS**

CATÉGORIES DE BOVINS	Montant de base (en euros)	Montant majoré (en euros)
VEAUX DE MOINS DE 12 MOIS	300	450
JEUNES BOVINS	700	1 050
GÉNISSES DE 24 À 36 MOIS	900	1 350
VACHES DE PLUS DE 36 MOIS	1 300	1 950

Annexe à l'arrêté du 30 mars 2001¹

**• Cas particulier de la compensation des pertes dues aux
abattages préventifs réalisés sur des animaux entrés en contact avec des
ovins britanniques au début 2001**

A l'occasion de la récente crise, les pouvoirs publics ont fait procéder à l'**abattage préventif des animaux « contacts »**, ceux susceptibles d'avoir été au voisinage des animaux malades importés du Royaume Uni, même s'ils n'ont pas développé les signes cliniques de la maladie. Motivée par l'**urgence** et le danger de voir l'infection se disséminer, cette décision s'est appuyée sur un **arrêté du 7 mars 2000²** qui détermine les conditions dans lesquelles sont indemnisés les animaux dont il prévoit l'abattage.

Ce texte ordonne la destruction de tous les animaux des espèces bovines, ovines, caprine et porcine détenus dans des exploitations qui ont :

– reçu des animaux bi-ongulés originaires du Royaume-Uni après le 31 janvier 2001 ;

– reçu des animaux suspects en provenance du Royaume Uni et ayant transité par un autre Etat membre, sauf si leur détenteur prouve que ces animaux n'ont pas été expédiés du Royaume-Uni après le 31 janvier 2001.

L'article 8 de l'arrêté prévoit que **l'indemnisation au titre des animaux abattus appartenant à l'espèce ovine est plafonnée à 76,22 euros** et qu'elle pourra être déterminée par le directeur des services vétérinaires (DSV) après examen de justificatifs comptables présentés par le propriétaire des animaux, ce qui signifie que le DSV aura la faculté de réduire le montant de cette estimation.

¹ Journal Officiel du 31 mars 2001 page 5078.

² Journal Officiel du 9 mars 2001, page 3780.

Quant à l'indemnisation versée, au titre de la destruction des carcasses d'ovins originaires du Royaume-Uni introduites en France entre le 1^{er} et le 20 février 2001, ainsi que celle correspondant à des carcasses d'ovins issus d'animaux originaires du Royaume-Uni introduits après le 31 janvier 2001 et abattus en France, elle est fixée forfaitairement à 45,73 euros, sous réserve de la présentation des justificatifs comptables relatifs à l'achat des animaux ou des carcasses.

Au cours de son audition devant votre mission d'information le 5 juin 2001, le ministre de l'agriculture est convenu que l'institution d'un double régime d'indemnisation applicable pour partie aux animaux abattus sur des foyers et, pour partie aux animaux « contacts » n'était pas satisfaisant. Il a indiqué qu'il avait demandé un réexamen des mesures d'indemnisation au niveau interministériel. Votre mission d'information juge indispensable que les procédures d'indemnisation soient, en effet, réformées. Nul ne comprend pourquoi des animaux sacrifiés pour un même motif soient évalués selon un barème différent, d'autant plus que le décret de 1991 prévoit non pas une évaluation en vertu d'un barème, mais **une évaluation à dire d'expert, en fonction de la valeur des animaux au jour de l'abattage.**

2. La compensation des pertes indirectes

Comme l'ont confirmé les auditions de votre mission d'information, **les pertes indirectes**, liées :

- à la séquestration des exploitations suspectes de fièvre aphteuse ;
- à la séquestration des exploitations situées dans les zones soumises à des mesures de restrictions après la confirmation d'un foyer ;
- à la consignation et à la destruction de produits dans les abattoirs, ateliers de découpe et à la distribution ;

ne sont, en principe, pas prises en compte par l'Etat.

Les répercussions commerciales, y compris à l'export, **ne sont pas non plus indemnisées**, bien qu'elles puissent s'avérer considérables, notamment lorsque des mesures de précaution augmentent la taille des zones soumises à des restrictions ou la durée d'application de celles-ci.

La compensation des préjudices indirects s'avère donc l'un des enjeux majeurs de la récente crise aphteuse.

II. UN CONSTAT : LES PRÉJUDICES CAUSÉS PAR LA RÉCENTE ÉPIZOOTIE DE FIÈVRE APHTEUSE SONT IMPORTANTS

La rapidité de l'intervention des pouvoirs publics français a permis de limiter à deux le nombre des foyers aphteux qui sont apparus dans l'Hexagone au cours des derniers mois. Cependant, le jeu combiné de l'application des textes en vigueur relatifs aux abattages et aux restrictions des mouvements d'animaux et d'une appréciation extensive -quoique souvent justifiée- du principe de précaution a conduit à mettre en péril l'économie de plusieurs départements français. **La principale question qui demeure non résolue, à l'issue de cette crise tient, par conséquent, au problème de l'indemnisation des pertes occasionnées, comme on le verra ci-dessous, à une multitude de secteurs.**

Nul n'a contesté, devant votre mission d'information, le bien fondé du principe d'indemnisation, non moins que la gravité de la crise économique due à l'épizootie de fièvre aphteuse dans les départements soumis aux embargos. L'exécutif était d'ailleurs conscient, dès 1991, du problème susceptible de survenir en cas de crise, puisque le ministre de l'agriculture fit, à cette époque, devant le Sénat, part de son désir d'aboutir à une solution satisfaisante. Il n'en demeure pas moins que cette solution n'a, pour le moment, pas été trouvée, au moins pour la plupart des pertes indirectes qui, à la différence des pertes directes n'ont pas été compensées. Le système actuel repose, en effet, sur une forme de solidarité des éleveurs qui « s'assurent » par l'intermédiaire des GDS. Rien n'est prévu, en revanche, pour les autres victimes de la crise. Or, le temps passe, et nos concitoyens ne comprennent pas que l'Europe et la France, dont quelques départements furent les « boucliers » contre l'épizootie, ne leur viennent pas en aide, alors même que les professionnels ont, dans leur immense majorité, fait preuve d'un grand civisme en respectant, et parfois même en anticipant, les mesures de prophylaxie qui y furent édictées.

La question de la contribution de l'Union européenne à ces dépenses se pose également de façon aiguë dans cette perspective. Comment justifier auprès de nos compatriotes qu'ils devront assumer la totalité des dépenses dues à la lutte contre l'épizootie, alors que l'efficacité du dispositif français a permis de limiter à deux le nombre de foyers, au moment même où la Communauté s'apprête à financer à 60 % les abattages réalisés dans les milliers de foyers de Grande-Bretagne, lesquels absorberont l'essentiel des crédits mobilisés par Bruxelles ? Les foyers aphteux seraient-ils apparus si le système sanitaire britannique avait aussi correctement fonctionné que le système vétérinaire français ?

D'aucuns seraient même tentés de voir dans cette expérience une double prime en faveur du Royaume-Uni qui a demandé et obtenu l'arrêt

de la vaccination anti-aphtheuse, en 1991, et qui recevra, en 2001, l'essentiel des aides européenne.

A. LES PRÉJUDICES DIRECTS ONT ÉTÉ COMPENSÉS AUX ÉLEVEURS

Outre les aides versées par les GDS au titre des animaux retenus dans les exploitations, lesquelles relèvent d'un système d'assurance, l'Etat a pris trois séries de mesures, à savoir :

• Une aide au maintien des animaux dans les élevages pour 7 millions de francs

S'élevant à 7 millions de francs et imputée sur le chapitre 44.53, article 90 du budget de l'agriculture et de la pêche, cette aide a été déléguée aux deux départements de la Mayenne et de l'Orne (respectivement pour 4 millions de francs et pour 3 millions de francs) par lettre interministérielle du 30 mars 2001. Elle revêt la forme d'un montant par période hebdomadaire de maintien supplémentaire des animaux dans les exploitations, fixé par catégorie d'animaux (veaux, jeunes bovins, porcs). Elle est destinée aux éleveurs dans l'obligation de conserver dans leurs élevages des animaux qui auraient dû être commercialisés au cours de la période d'interdiction.

• Une aide de l'OFIVAL aux abattages d'urgence de 23 millions de francs

Pour pallier les difficultés rencontrées dans les départements de l'Orne et de la Mayenne, un dispositif d'aide par l'abattage a été créé afin d'assurer l'écoulement des productions animales. Il s'est appliqué à 23.000 porcs charcutiers et 900 jeunes bovins. Il tendait à compenser la dévalorisation commerciale des viandes fraîches (secteur porcin) issues d'abattages d'animaux originaires de l'Orne et de la Mayenne, ainsi que les frais de collecte, d'abattage, de découpe, de congélation et de stockage durant 3 mois (secteur porcin et bovin).

• Une aide de l'ONILAIT au secteur laitier de 5 millions de francs

Les agriculteurs spécialisés dans la production de lait et de produits laitiers non thermisés (producteurs fermiers notamment) et de lait spécifique (lait biologique, lait de chèvre...) ont connu des difficultés particulières du fait de la perte de valorisation importante de leurs produits. Le Conseil de

Direction de l'ONILAIT du 10 avril a institué une mesure de soutien exceptionnel de 5 millions de francs pour l'indemnisation des pertes relatives aux produits non thermisés.

B. EN REVANCHE LES PRÉJUDICES INDIRECTS NE SONT PAS OU MAL COMPENSÉS

Au cours de ses auditions et de ses déplacements en Seine-et-Marne, dans la Mayenne et dans l'Orne, votre mission d'information a pu mesurer l'importance du préjudice occasionné par les mesures de lutte contre l'épizootie aphteuse, à commencer par les embargos. Pour autant, les éléments qu'elle a recueillis, ne sauraient lui permettre de dresser un bilan consolidé des pertes consécutives à cette épizootie. Son propos est donc de procéder de façon analytique afin d'évoquer les dommages occasionnés à la quasi-totalité des acteurs économiques des départements touchés par les foyers, ainsi qu'aux secteurs intéressés par les échanges d'animaux ou de produits animaux sensibles à la fièvre aphteuse. Il appartiendra à l'exécutif d'évaluer, in fine, l'ampleur exacte de préjudices qui semblent importants, au vu des estimations communiquées tant en ce qui concerne le secteur agricole et la filière de la viande, que s'agissant des secteurs des produits laitiers, ou du tourisme.

1. Le secteur agricole

Du fait de l'interdiction du transport des animaux vivants, les agriculteurs dont les productions animales étaient prêtes à être commercialisées ont subi une perte sèche qui, si elle est indirecte et difficilement chiffrable au niveau macroéconomique, n'en est pas moins certaine et importante pour chaque exploitant concerné. Qu'on en juge plutôt : au cours de ses auditions, votre mission d'information a entendu plusieurs producteurs de **bovins** dont les animaux étaient prêts à être vendus dans la catégorie des jeunes bovins (JB) peu avant que n'éclate la crise. Compte tenu de l'interdiction de transporter les animaux, ces producteurs subissent un double préjudice puisqu'ils ont dû continuer à alimenter ce cheptel et que ces animaux ayant dépassé 24 mois, ils ne sont plus considérés comme des « jeunes bovins », ce qui entraîne une perte de deux à trois francs par kilo, sachant que le cours moyen des broutards français de 18 mois s'établissait à 14,2 francs avant la crise. L'embargo décrété par l'Italie sur toutes les importations d'animaux vivants a eu une incidence catastrophique sur la situation de l'élevage dans de nombreux départements du Massif Central, car 1,3 million de « broutards » français sont exportés chaque année vers ce pays.

Des conséquences analogues sont signalées dans le secteur de **l'élevage porcin**, qui subit, selon les estimations de la Fédération nationale porcine, des surcoûts dûs :

– à la **multiplication des trajets destinés à transporter les animaux** pour environ **neuf millions de francs** ;

– aux pertes subies par le **secteur génétique porcin** à hauteur de **21 millions de francs au plan national** (à cause de perte de prime génétique, et de marge de commercialisation ; de surcoûts alimentaires, de surcoûts de transports et de pertes à l'export).

Les exploitations porcines situées en Mayenne, qui produisent des porcelets destinés à être envoyés en Bretagne pour l'engraissement ou des cochettes destinées à la reproduction ont aussi été touchées de plein fouet par l'interdiction des mouvements d'animaux.

2. Le secteur de la viande

La crise aphteuse a entraîné une paralysie des activités du **secteur du commerce de bétail**, tant en ce qui concerne l'activité des **commerçants eux-mêmes**, que s'agissant des **marchés de bétail vif** ou du **commerce de viandes en gros**.

L'interdiction du transit des animaux sensibles à la fièvre aphteuse par les centres de rassemblement agréés, la prohibition de la collecte des animaux de boucherie et de l'échange des animaux d'élevage et d'engraissement, l'obligation d'effectuer des transports directs sans rupture de charge et, pour les échanges intracommunautaires, la nécessité d'obtenir l'autorisation préalable des autorités sanitaires du pays destinataire ont, aux dires des représentants des commerçants en bestiaux, entraîné une paralysie totale de leurs activités. Selon la même source, **le volume d'affaires des entreprises spécialisées dans le commerce national a, en moyenne, au cours des six derniers mois, baissé de 35 à 40 %**. On notera d'ailleurs que **ces pertes ont touché l'ensemble des départements français** : dans l'Aveyron -qui n'a pas subi de cas de fièvre aphteuse ou d'abattage préventif et a été soumis aux mesures d'embargo nationales- le chiffre d'affaires des entreprises de commerce de bétail a diminué de 36 % par rapport à l'an 2000, passant pour la période novembre-mars de 452 à 290 millions de francs.

En ce qui concerne **l'activité des marchés aux bestiaux**, on notera que ceux-ci ont été **totallement fermés entre le 5 mars et le 17 avril**. A compter du 17 avril, seuls les animaux destinés à l'abattoir y ont transité tandis qu'à partir du 19 avril, des assouplissements ont été obtenus pour les

bêtes d'engraissement et d'élevage, sous réserve de certaines contraintes telles que la limitation du nombre de destinations pour l'ensemble du rassemblement. Le marché des bovins n'a repris une activité normale qu'à compter du 10 mai, tandis que le marché des ovins a été, plus longtemps limité par des contraintes sanitaires telles que l'interdiction du retour en élevage ou des limitations au rassemblement des animaux.

En ce qui concerne les **gestionnaires privés ou publics de marchés aux bestiaux**, la Fédération française des marchés de bétail vif estime qu'entre novembre 2000 et avril 2001, le **total des pertes dues à la baisse du volume des droits d'entrées serait de 12,79 millions** de francs, tandis que les charges fixes auraient représenté 0,65 million de francs pour la même période.

Pour **l'industrie et le commerce en gros de viandes**, le total du préjudice causé en France par la crise aphteuse serait d'environ 13 millions de francs (hors départements de la Mayenne, de l'Orne, de la Seine et Marne, de Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise). Il pourrait s'élever à **15 millions de francs**, si l'on prend en compte les préjudices occasionnés aux entreprises qui n'appartiennent pas à la Fédération nationale de l'industrie et des commerces en gros de viandes. Ces sommes résulteraient :

– pour 2,5 millions de francs, de la destruction, du déclassement ou de mesures conservatoires (désossage et congélation destinés à éviter la destruction) relatives à des marchandises d'origine française ;

– pour 6,3 millions de francs¹, de marchandises originaires du Royaume-Uni qui ont été détruites, renvoyées outre-Manche ou transformées, moyennant une dévalorisation ;

– pour trois millions de francs, de marchandises en provenance des Pays-Bas qui ont subi le même sort que les produits britanniques ;

– pour 1,5 million de francs résultant de la destruction de marchandises provenant d'Irlande ou d'ovins vivant indemnisés en fonction du barème fixé par la DGAI.

On notera, en outre, que les marchandises ont été détruites et incinérées aux frais des entreprises.

Dans les départements touchés ou menacés par un foyer de fièvre aphteuse, le **secteur de la viande** a subi d'importants préjudices. Dans l'Orne, à la fin mars, les risques de pertes financières étaient estimés à **75 millions de francs**. En Mayenne, l'entreprise SOCOPA EVRON qui emploie 820 personnes et abat 1,6 millions de porcs par an, lesquels sont exportés dans le monde entier, évaluait ses pertes à plus de **48 millions de francs** fin avril

¹ Sur ce total, environ deux millions de francs avaient été pris en charge par l'Etat au titre de l'arrêté ministériel du 7 mars 2001.

2001 -dont 29 millions dus à des retours de stock exportés au Japon et en Corée- et à une perte d'exploitation estimée à 7,5 millions de francs. Pour une autre entreprise du secteur de la viande du même département, les retours de marchandise et la destruction de certaines d'entre elles occasionnaient un préjudice estimé à **3,2 millions de francs**.

Aux craintes du secteur de la viande se joignent celles du secteur des produits laitiers.

3. Le secteur du lait et des produits laitiers

a) Un problème grave pour l'ensemble du secteur laitier des départements concernés par la crise

Le secteur du lait et des produits laitiers a, quant à lui, subi de plein fouet la crise aphteuse, du fait des restrictions au transport laitier et des mesures préconisées pour traiter le lait afin de le débarrasser du virus aphteux.

L'obligation de procéder à une **double pasteurisation** a, au demeurant, posé des problèmes techniques à toute la filière. Il était, par exemple, nécessaire de disposer de deux citernes différentes pour collecter 100.000 litres de lait par jour, l'une pour acheminer ce liquide, et l'autre pour pouvoir lui faire franchir les frontières du département sous embargo.

Afin de prévenir la diffusion du virus aphteux, et en vertu de la décision 2001/2008 de l'Union européenne, les autorités françaises ont ordonné un renforcement des mesures sanitaires de **désinfection des citernes** destinées à la collecte de lait, outre la double pasteurisation. Ces mesures ont contribué à **allonger le temps de collecte** et astreint à réorganiser les tournées de collecte laitière. On retiendra, à titre d'exemple, qu'en Mayenne, la fromagerie Bel estime son préjudice à 1,46 million de francs.

Question très grave pour les producteurs et les utilisateurs de lait pasteurisé, la crise aphteuse est devenue une **question vitale pour les producteurs de fromages fermiers et de fromages au lait cru**.

b) Une question vitale pour les producteurs de fromage au lait cru

• **Les produits au lait cru ont pâti des mesures de lutte contre la fièvre aphteuse**

Les mesures de consignation et d'interdiction d'expédier des fromages au lait cru ont eu de graves conséquences en Mayenne et dans l'Orne où les pouvoirs publics ont ordonné la destruction des fromages produits depuis le 16 février soit, à titre d'exemple, **385.000 camemberts au lait cru** de la Société Gillot qui produit 10 % du camembert appellation d'origine (AOC).

En **Seine-et-Marne**, la crise est survenue peu avant Pâques (entre le 25 mars et le 13 avril) ; elle a entraîné une baisse des achats, notamment à l'export, et un embargo sur les produits. Ce problème est d'autant plus grave que les fromageries qui utilisent du lait cru comme matière première dans des zones où le coût de production du lait est, proportionnellement, plus élevé qu'ailleurs contribuent à valoriser cette matière première à un prix plus avantageux -et donc plus rentable- que celui obtenu si le produit fini était pasteurisé. Dès lors, **la crise survenue dans le secteur du fromage au lait cru menace l'équilibre de toute l'économie de l'élevage de ce département.**

Un problème analogue se pose dans **l'Orne**, où les fromageries Gillot de Saint Hilaire de Briouze, Riches Monts d'Alençon où la laiterie Fléchaud de la Chapelle d'Andaine, au cœur de la zone soumise à surveillance réalisent de 20 à 50 % de leur activité grâce à des produits au lait cru.

Dans tous les départements concernés par les embargos, les **producteurs fermiers** de lait de vache ou de chèvres et de fromages ont également été gravement atteints car **l'interdiction de vente hors des limites de leur département** (le débouché naturel de leur production est souvent la région parisienne) **aboutissait à leur interdire toute activité.** On retiendra, à titre d'exemple, que selon le Comité agro-alimentaire de l'Orne, 28 transformateurs de lait à la ferme ont subi en trois semaines un préjudice direct total de 857.000 francs, soit plus de 30.000 francs par exploitation, préjudice considérable pour des exploitations de taille moyenne. En Seine-et-Marne, comme votre mission l'a constaté en visitant l'entreprise Pré-forêt, les producteurs de fromage de Brie fermier ont subi une crise analogue, alors même que leurs troupeaux étaient sains !¹

Il va sans dire que l'ensemble de **ces mesures pénalisent l'image des produits** qui en sont victimes et contraindront les producteurs à entamer une vigoureuse action de reconquête des marchés qu'ils ont perdu de ce fait. Il conviendrait que la puissance publique les aide à cette fin, d'autant plus que le risque de transmission du virus aphteux dans certains fromages au lait cru est

¹ Cf. « Menaces sur le Brie » dans *le Parisien*, et « Les Bries Seine-et-Marnais en danger » dans *La République de Seine-et-Marne*, 9 avril 2001.

scientifiquement contesté, ce qui signifie que quelques mesures préventives auraient pu être évitées.

● Des mesures inutiles ?

Selon plusieurs témoignages concordants reposant sur des travaux scientifiques, les mesures prises au sujet des produits au lait cru procèderaient d'une application trop rigoureuse du principe de précaution.

Les articles 211-24 et 211-25 du code zoosanitaire international prévoient que les produits laitiers (lait, crème, poudre de lait, et autre produits élaborés à partir de lait) qui proviennent d'une zone infectée par la fièvre aphteuse doivent, pour être exportés, avoir été traités par un procédé qui assure la destruction du virus de la fièvre aphteuse. Ce procédé consiste, en vertu de l'article 3625 de l'annexe au même code en :

- un traitement à très haute température (plus de 132° C pendant au moins une seconde) ;
- une pasteurisation haute (72° C pendant 15 secondes au moins) si le lait a un pH inférieur à 7 ;
- une pasteurisation haute appliquée deux fois si le lait a un pH supérieur ou égal à 7.

Au cours de la dernière crise, les traitements du lait et des produits laitiers officiellement considérés comme assainissants au regard du virus aphteux ont été rappelés par les articles 4 (lait destiné ou non à la consommation humaine) et 5 (produits laitiers) de la décision 2001/208/CE.

Il apparaît cependant que, selon une étude¹, l'inactivation totale des virus susceptibles d'être présents dans un fromage fabriqué au lait cru est possible, dès lors que celui-ci reste plusieurs jours à un pH inférieur à 6. En outre, d'après le Professeur J.-L. Maubois, directeur de recherche au laboratoire de Recherches de technologie laitière de l'INRA-Rennes, il est possible « *d'affirmer avec une très grande certitude que le virus de la fièvre aphteuse ne survit pas à un Ph de 4,6 pendant une semaine, quelle que soit la contamination initiale. Ces conditions de Ph et de durée sont celles existantes dans des fromages camembert au cours de leur affinage.* »²

¹ Cf. H. L. Bachrach et al. « Inactivation of Foot and Mouth Disease virus by Ph and Temperature changes and by Formalde hyde » dans *Proceeding of the Society for experimental biology and medicine*, 1967, volume 95, pages 147-152.

² Communication à votre mission d'information du 29 mai 2001.

Dès lors, il est loisible de se demander si la destruction de tous les fromages au lait cru concernés était bien indispensable, ou si elle relevait d'une interprétation un peu trop extensive du principe de précaution.

Votre mission d'information estime que, si la technologie de fabrication de certains fromages à pâte molle (comme le camembert ou le brie) au lait cru assure le maintien à un pH bien inférieur à 6, il est indispensable qu'à l'instar de ce qui est pratiqué pour les viandes importées, on permette leur exportation, sous réserve de contrôles appropriés.

Il convient cependant de s'assurer que le procédé de fabrication des fromages au lait cru détruit bien le virus aphteux. Le sort des fromages au lait cru à pâte pressée (fromage de brebis par exemple) qui ne subissent pas un processus d'acidification ne serait, au demeurant, pas réglé pour l'avenir.

4. Une incidence indéniable sur le tourisme

En France comme en Grande-Bretagne, où les chemins de randonnées ont été fermés au public pour cause de fièvre aphteuse, où les rencontres sportives ont été interdites et où la maladie fait fuir les touristes¹, l'économie touristique est fortement touchée autour des foyers où la maladie s'est déclarée. Dresser la liste des activités touristiques et de loisir mises à mal en Seine-et-Marne où la mission s'est rendue à l'invitation du sénateur Jaques Larché, en Mayenne et dans l'Orne relèverait de la gageure, compte tenu du très bref délai au cours duquel votre mission d'information a mené ses investigations. C'est pourquoi, son rapporteur évoquera ici quelques exemples les plus caractéristiques de la variété des préjudices subis en la matière.

En Seine-et-Marne, il existe **plus de vingt centres équestres**. Or ceux-ci, qui avaient déjà été touchés par la tempête de décembre 1999 n'ont pas pu avoir une activité normale pendant plus d'un mois du fait de l'interdiction des mouvements d'animaux vivants : on sait, en effet, que le cheval est résistant à la maladie, mais peut en transporter le virus. Au cours du mois en question, les centres équestres n'ont, au grand dam de leur clientèle, participé à aucun concours, aucune compétition ou sortie. La mise à l'herbe des chevaux a été retardée, ce qui a grevé les dépenses d'entretien qui leur sont consacrées (l'entretien et la nourriture mensuels d'un cheval sont estimés à environ 1.000 francs et chaque centre équestre en possède une quinzaine en moyenne). Il s'ensuit un manque à gagner et des pertes d'exploitation dont le total est estimé pour ce département à plus de 415.000 francs.

¹ Selon Goldman Sachs, cité par «La lettre de l'expansion», la fuite des touristes aurait occasionné une baisse de la croissance au Royaume Uni de 0,3 points de PIB.

Dans l'Orne et en Mayenne, il a été signalé à votre mission d'information que le caractère impressionnant des images des –**trois seuls**– bûchers qui y ont été allumés a pourtant vivement troublé les touristes dont le nombre s'est restreint, au moment où la saison commençait. En outre, la pose d'équipements prophylactiques nécessaires à la prévention de la diffusion du virus par les véhicules, tels que des rotoluves sur les différentes voies d'accès au département, lesquelles étaient surveillées par la gendarmerie, voire même à proximité des thermes de Bagnoles-de-l'Orne, a également eu une incidence sur le tourisme.

Votre mission d'information souhaite que soit pris en compte le préjudice occasionné au tourisme et à l'image des départements soumis à embargo -lesquels ont fortement investi dans le tourisme vert- et que la solidarité nationale s'exprime en leur faveur, autrement que par des mots.

Tous les préjudices doivent être compensés, à commencer par ceux qui résultent de la destruction totale de certains produits.

5. Des questions communes à tous les secteurs

Il s'avère que la crise aphteuse pose des problèmes en ce qui concerne le versement des cotisations sociales et le paiement des impôts.

Votre mission d'information estime nécessaire de prévoir que les versements à la **Mutualité sociale agricole** soient étalés dans le temps. Quant aux sommes perçues au titre du remboursement des pertes occasionnées par les abattages, il ne saurait être question de les soumettre à **l'impôt sur le revenu**, même de façon différée.

La question de la compensation du manque à gagner dû au **chômage partiel** qu'ont subi certains salariés mérite également d'être résolue.

C. UN IMPÉRATIF : TRADUIRE EN ACTES LA SOLIDARITÉ NATIONALE

Comme l'indiquait le Président Jean Arthuis, sénateur de la Mayenne, dans une interview donnée au *Figaro* le 9 avril 2001, c'est toute l'économie des départements soumis à embargo qui a été touchée par la fièvre aphteuse. Aussi est-il indispensable de leur procurer une indemnisation rapide. Au cours de la première réunion de la cellule de crise sur la fièvre aphteuse en Mayenne et dans l'Orne, le 19 mars dernier, le ministre de l'agriculture a déclaré que : *« ces deux départements constituent en quelque sorte le bouclier de protection*

*de l'ensemble du territoire ; ils ne doivent pas être les boucs émissaires et ont droit à la solidarité nationale¹ », et a annoncé qu'une enveloppe financière de **30 millions de francs** avait été ouverte par le Gouvernement.*

Or, plusieurs organisations professionnelles se sont interrogées sur le sort de cette aide, l'une d'elles considérant même « *qu'il s'agissait simplement d'un redéploiement des lignes consacrées à l'agriculture* », et que « *de plus cette somme et très loin de compenser les préjudices réellement subis par la filière et son utilisation se traduit pour l'instant par un manque d'organisation et de transparence totale* ».

Au cours de son audition devant votre mission d'information, le mardi 5 juin dernier, le ministre de l'agriculture a déclaré que l'Etat ne saurait compenser « au franc le franc » l'ensemble des pertes résultant de l'épizootie de fièvre aphteuse. Certains intervenants ont également considéré que des groupes importants avaient peut être enregistré des pertes sur une partie de leur activité tout en bénéficiant de la hausse des prix observée sur un autre segment du marché. Votre mission d'information estime que ces affirmations ne sauraient être étayées que par des chiffres, en particulier si ces éléments sont pris en compte par l'administration pour éviter de susciter des « effets d'aubaine ».

S'il n'est pas question, pour votre mission d'information, d'encourager les « effets d'aubaine » que quelques uns peuvent tirer de la crise, il convient avant tout de répondre à la détresse des éleveurs et des professionnels touchés –fût-ce indirectement- dans un esprit de justice et d'équité.

Une indemnisation rapide, fixée à la hauteur réelle des pertes, fait aussi partie des conditions du succès de la lutte contre la fièvre aphteuse. Faute d'indemniser correctement les victimes, la puissance publique encouragerait, le comportement répréhensible de citoyens irresponsables qui préféreraient dissimuler d'éventuels cas de fièvre aphteuse à l'avenir.

¹ Ministère de l'agriculture, communiqué de presse du 19 mars 2001, suite à la première réunion de la cellule de crise Mayenne et Orne.

CHAPITRE IV

LA PROBLÉMATIQUE DE LA VACCINATION

En vertu de l'article 133 du traité d'Amsterdam, **la conduite de la politique commerciale commune relève de la compétence partagée de la Commission européenne et du Conseil des ministres**. Cette politique concerne notamment l'uniformisation des moyens de libéralisation, la politique d'exportation ainsi que les mesures de défense commerciale. Il revient à la Commission, sous réserve de l'assentiment du Conseil et compte tenu des directives qu'il lui adresse, de conduire les négociations sur ces questions avec les Etats ou les organisations internationales intéressées. **Compte tenu de ces dispositions, la France ne peut adopter de décisions unilatérales sur le sujet de la vaccination, qui relève de la Communauté**. Il ne saurait être question, pour votre mission d'information, de contester l'exercice de ces compétences par les autorités qui en sont investies, en vertu du traité précité auquel l'article 55 de la Constitution confère une valeur normative supérieure à la loi française.

Les instances européennes -et notamment le Comité vétérinaire permanent- se sont fortement impliquées dans la gestion de la récente crise. A Strasbourg, le Parlement européen a, le 5 avril dernier, adopté une résolution qui demande un réexamen de la politique de non-vaccination dont on trouvera un extrait ci-après. L'opinion publique s'interroge, quant à elle, sur la politique à suivre pour l'avenir.

Il est donc nécessaire de définir les grands axes de réflexion susceptibles de déterminer la position de la France, tant vis-à-vis des Etats tiers qu'au sein du Conseil des ministres et vis-à-vis de la Commission.

**RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN SUR LA DÉCLARATION DE LA
COMMISSION EUROPÉENNE RELATIVE À LA FIÈVRE APHTEUSE
AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE (Procès-verbal du 5 avril 2001)**

Le Parlement européen [...] :

1. demande à la Commission européenne de **réexaminer sans délai la politique de base de non vaccination** dans l'Union européenne, et convie la Commission à proposer des alternatives susceptibles d'être acceptées au niveau mondial afin de permettre le libre commerce des produits animaux ;
2. demande à la Commission et au Conseil d'adopter les mesures suivantes dans le cadre de leur politique de lutte contre la fièvre aphteuse :
 - **autoriser**, à la demande d'un État membre, **le recours à des mesures de vaccination d'urgence** à titre préventif (vaccinations en anneau) dans une région donnée qui serait touchée par la fièvre aphteuse; l'objectif ultime étant d'éradiquer le virus de la fièvre aphteuse du territoire de l'Union ;
 - **autoriser à titre temporaire des vaccinations d'urgence dans une région** qui ne serait pas touchée par la fièvre aphteuse, mais qui servirait ainsi de "**tampon**" à l'égard d'une région ou d'un État membre où des cas de fièvre aphteuse ont été recensés ;
 - **autoriser la vaccination de races spéciales et d'animaux susceptibles de contracter la fièvre aphteuse vivant dans des réserves naturelles ou des zoos**, à condition que l'on puisse maintenir un contrôle strict des déplacements de ces animaux ;
3. demande à la Commission de **veiller à ce que les animaux vaccinés contre la fièvre aphteuse soient clairement recensés** et de permettre la mise sur le marché et le traitement de ces animaux et de leurs produits au sein de la région concernée ;
4. demande à la Commission de redoubler d'efforts en vue de **mettre au point un vaccin marqueur** ainsi qu'une technique de test NSP, qui permet de faire la distinction entre infection et vaccination, cette dernière ne conduisant pas nécessairement à l'abattage d'animaux sains en cas d'épizootie ;
5. demande aux partenaires commerciaux de l'Union européenne d'adopter une politique régionale qui permette aux pays et régions non touchés par la fièvre aphteuse de **continuer à exporter**, et demande à la Commission d'entamer sans délai des négociations avec ces partenaires commerciaux ;
6. demande à la Commission de veiller à l'élaboration d'une proposition portant sur l'enregistrement de l'origine, l'utilisation et le traitement des **déchets alimentaires**, afin d'éviter que des déchets non traités ou insuffisamment stérilisés soient utilisés comme aliments pour les animaux ;
7. demande à la Commission de coopérer avec les États membres à la mise en place d'un train de **mesures d'indemnisation en cas de crises alimentaires phytosanitaires ou vétérinaires ou pour soutenir les secteurs du commerce et du tourisme gravement touchés** ;
8. demande aux États membres de **renforcer les contrôles, dans le domaine vétérinaire**, sur les marchandises, les passagers et les bagages entrant sur le territoire de l'Union européenne, et de maintenir ces contrôles de manière permanente ;
9. demande à la Commission et au Conseil de fixer des limites strictes et, le cas échéant, **d'interdire strictement le transport d'animaux vivants et de produits animaux dans tout le territoire de l'Union européenne, afin d'empêcher que la maladie ne se propage davantage**, et d'élaborer une stratégie commune visant à une **réduction globale des transports d'animaux** pour l'avenir ;
10. demande aux États membres de **renforcer les inspections phytosanitaires** afin d'empêcher que des produits animaux en provenance de pays et régions affectés par la fièvre aphteuse n'entrent dans la chaîne alimentaire au sein de l'Union européenne ;
11. demande à la Commission de préparer à l'intention du Parlement européen et du Conseil une étude et un rapport portant sur les mesures à adopter afin de réduire au maximum le risque d'apparition de la fièvre aphteuse au sein de l'Union européenne, ainsi que sur les meilleurs moyens de réagir face à toute épizootie qui pourrait se déclarer à l'avenir ;
12. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution à la Commission et au Conseil.

I. LE RÉGIME DE LA VACCINATION ANTI-APHTEUSE : UN PRINCIPE D'INTERDICTION ASSORTI D'EXCEPTIONS

A. LE PRINCIPE D'INTERDICTION

1. Une règle posée par la directive 90/423 du 26 juin 1990

La directive 90/423 du 26 juin 1990 a modifié les dispositions des directives

– n° 85/511 établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse ;

– n° 64/432 relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intercommunautaires d'animaux des espèces bovines et porcines ;

– n° 72/462 concernant des problèmes sanitaires et de police sanitaire lors de l'importation d'animaux des espèces bovines et porcines, de viandes fraîches ou de produits à base de viande en provenance de pays tiers.

A ce titre, elle a fixé deux règles de base : l'interdiction de vacciner le cheptel et l'interdiction d'importer des animaux vaccinés.

● Interdiction de la vaccination et de la manipulation du virus aphteux

En vertu de son article premier, les Etats membres veillent à ce que :

– l'utilisation des vaccins antiaphteux soit interdite ;

– la manipulation des virus aphteux aux fins de recherche, de diagnostic et/ou de fabrication de vaccins ne s'effectue que dans des établissements et laboratoires agréés énumérés sur les listes figurant aux annexes A et B ;

– l'entreposage, la fourniture, la distribution et la vente des vaccins à l'intérieur du territoire de la Communauté s'effectuent sous contrôle officiel ;

– les établissements et laboratoires travaillant sur des virus aphteux in vivo et in vitro ne soient agréés que s'ils satisfont aux normes minimales recommandées par la *Food and Agriculture Organization* (FAO).

● **Interdiction d'importer des animaux vaccinés**

En ce qui concerne les importations d'animaux vaccinés, l'article 3 de la directive prévoit que les Etats membres n'autorisent l'introduction sur leur territoire d'animaux appartenant à une espèce sensible à la fièvre aphteuse provenant du territoire d'un pays tiers que :

– dans le cas où **les animaux proviennent d'un pays tiers qui est indemne de fièvre aphteuse depuis au moins deux ans, qui ne pratique pas la vaccination depuis au moins douze mois** et qui n'autorise pas l'entrée sur son territoire d'animaux vaccinés pendant les douze mois précédents, une garantie attestant qu'ils n'ont pas été vaccinés contre la fièvre aphteuse ;

– dans le cas où **les animaux proviennent d'un pays tiers qui est indemne de fièvre aphteuse depuis au moins deux ans, qui pratique la vaccination et qui autorise l'entrée sur son territoire d'animaux vaccinés** si ceux-ci obtiennent la garantie que :

- a) les animaux n'ont pas été vaccinés contre la fièvre aphteuse ;
- b) les bovins ont présenté une réaction négative à une épreuve de recherche de virus de la fièvre aphteuse pratiquée selon la méthode du frottis laryngo-pharyngien (*Probang test*) ;
- c) les animaux ont présenté une réaction négative à un test sérologique pratiqué pour détecter la présence d'anticorps de la fièvre aphteuse ;
- d) les animaux ont été isolés dans le pays d'exportation dans un centre de mise en quarantaine pendant quatorze jours sous la surveillance d'un vétérinaire officiel. ;
- e) les animaux ont été mis en quarantaine pendant une période de vingt et un jours.

2. Une norme transposée en droit français par la loi n° 91-639 du 10 juillet 1991

L'article 4 de la loi n° 91-639 du 10 juillet 1991 relative à la lutte contre la fièvre aphteuse a introduit le contenu de la directive du 26 juin 1990 en droit français. Celui-ci est désormais codifié aux articles L. 923-18 à L. 923-22 du code rural, ainsi qu'il résulte de l'annexe à l'ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000 qui a codifié le livre VII de ce code.

Le code rural prévoit des sanctions pénales en cas de non respect des obligations et des interdictions prévues par la loi du 10 juillet 1991 précitée.

S'agissant de la **diffusion d'une épizootie**, il dispose que quiconque aurait volontairement fait naître ou contribué à répandre une épizootie de fièvre aphteuse encourra une peine d'un million de francs d'amende et un emprisonnement de cinq ans et que quiconque aura involontairement, par inobservation des règlements, fait naître ou contribué à répandre une épizootie de fièvre aphteuse sera puni d'une amende de 200.000 francs et d'un emprisonnement de deux ans (cf. article L.928-3 du code rural).

La violation des dispositions relatives à la détention de virus ou à l'interdiction de manipuler celui-ci est également sanctionnée puisque l'article L. 928-6 du code rural, punit d'une **amende de 100.000 francs et d'un emprisonnement de deux mois à deux ans** ou de l'une de ces deux peines seulement : ceux qui auront acquis, détenu, cédé à titre gratuit ou onéreux ou utilisé du vaccin antiaphteux, et ceux qui auront manipulé du virus aphteux en violation de la loi.

L'article L. 928-7 du code rural prévoit enfin que **toute personne, tenue d'en faire la déclaration, qui aurait omis de déclarer l'existence d'un foyer de fièvre aphteuse ou cherché à dissimuler l'existence d'un animal atteint ou soupçonné d'être atteint de fièvre aphteuse ou ayant été exposé à la contagion**, sera punie d'une **amende de 200.000 francs** et d'un **emprisonnement de deux ans**.

B. UN PRINCIPE ASSORTI D'UNE DÉROGATION EN CAS DE VACCINATION D'URGENCE

L'article premier de la directive précitée reconnaît aux Etats le droit de recourir à une vaccination d'urgence.

La décision d'instaurer cette vaccination est prise en collaboration avec l'Etat membre concerné, par la Commission, après avis du Comité vétérinaire statuant à la majorité qualifiée. Cette décision tient compte, notamment, *« du degré de concentration des animaux dans certaines régions et de la nécessité de protéger des races particulières »*.

Toutefois, à titre dérogatoire, la décision d'instaurer la vaccination d'urgence autour du foyer peut être prise par l'Etat membre concerné, après notification à la Commission, s'il n'est pas porté atteinte aux intérêts fondamentaux de la Communauté, cette décision étant immédiatement réexaminée dans le cadre du Comité vétérinaire permanent statuant à la majorité qualifiée. Les modalités techniques de la vaccination d'urgence doivent garantir une totale immunité aux animaux lorsque la présence de la fièvre aphteuse a été confirmée et menace de prendre un caractère extensif. Les mesures à prendre dans cette éventualité portent notamment sur :

- les limites de la zone géographique où cette vaccination est pratiquée ;
- les espèces et âge des animaux à vacciner ;
- la durée de la campagne de vaccination ;
- le régime d'immobilisation spécifiquement applicable aux animaux vaccinés et à leurs produits ;
- l'identification et l'enregistrement particuliers des animaux vaccinés ;
- les autres aspects relatifs à la situation d'urgence.

II. ETAT DE LA RECHERCHE EN MATIÈRE VACCINALE

La première sérothérapie anti-aphteuse a été réalisée par le français Charles Mérieux en 1926. Initialement facultative, la vaccination a été généralisée en 1961, à titre obligatoire, dans une optique d'éradication. Malgré la suppression de l'obligation de vacciner en Europe, depuis plus de dix ans, des industriels continuent de produire des vaccins qui demeurent utilisés dans de nombreuses régions du monde et sont susceptibles d'être injectés aux animaux, en cas d'urgence.

La vaccination anti-aphteuse a montré son efficacité en permettant l'éradication de la maladie. Cependant, un reproche adressé aux vaccins traditionnels tient à ce qu'ils empêchent de distinguer les animaux vaccinés des animaux porteurs de la maladie. Aussi, des industriels ont-ils mis au point des **vaccins « purifiés »** (dans lesquels est isolée une partie du virus ou du microbe pathogène) tandis que d'autres cherchent à mettre au point des **vaccins « délétés »** (réalisés à partir du virus du microbe entier auquel on retire une protéine, ce qui permet de distinguer les anticorps sécrétés contre cette protéine car ils sont distincts des anticorps sécrétés contre le virus à l'état naturel).

A. LES VACCINS HAUTEMENT PURIFIÉS

1. Nature et avantages

D'après la société Merial, des vaccins anti-aphteux purifiés éliminent les protéines virales non structurales, témoins de l'infection virale, selon une méthode retenue pour les vaccins humains. Ils permettent d'éviter les allergies

et d'induire **une différence sérologique entre animaux vaccinés et animaux infectés**, de sorte que les animaux vaccinés peuvent être distingués des animaux infectés.

Cette méthode permet de **distinguer les troupeaux infectés ou porteurs** (caractérisés par une double séropositivité : vis-à-vis des particules virales envers lesquelles ils sont protégés et vis-à-vis des protéines non structurales qui révèlent une infection) des **troupeaux vaccinés** par un vaccin purifié (caractérisés par séropositivité simple vis-à-vis des particules virales qui traduisent une protection face à la maladie et une séronégativité simple vis-à-vis des protéines non structurales qui marque une absence d'infection). Enfin, ils mettent en évidence les animaux immunologiquement « naïfs », caractérisés par une double séronégativité : vis-à-vis des particules virales, ce qui équivaut à une absence de protection, et vis-à-vis des protéines non structurales, ce qui correspond à une absence d'infection.

2. Les limites à l'utilisation des vaccins

Sans méconnaître l'intérêt des vaccins purifiés, le professeur B. Toma note à ce sujet : *« les techniques actuelles de recherche d'anticorps vis-à-vis de protéines non structurales (anticorps que l'on peut trouver chez des bovins ayant multiplié le virus sauvage, mais pas chez des bovins ayant simplement reçu du vaccin à virus inactivé) n'apportent pas une garantie pour affirmer qu'un animal donné n'est (ou n'a pas été) infecté par une souche sauvage (et ceci à cause d'erreurs par défaut, dans la mesure où des bovins vaccinés et infectés peuvent ne pas produire suffisamment d'anticorps anti-protéines non structurales pour donner une réponse positive lors de cette recherche). La garantie est meilleure au plan d'un troupeau (selon la règle bien connue, du moins des épidémiologistes, que la sensibilité collective est supérieure à la sensibilité individuelle d'un test de dépistage) (Bergmann et al., 2000)¹. Cependant, ceci entraîne, à l'évidence, des coûts supplémentaires (prises de sang, examens de laboratoire) venant s'ajouter au coût de la vaccination »².*

On notera, en outre, que pour être efficacement mise en œuvre, la méthode de contrôle sérologique liée à l'utilisation d'un vaccin, que celui-ci soit purifié ou qu'il soit « délégué », nécessite de travailler sur des **troupeaux**, ce qui est, pratiquement, difficile si l'on songe, par exemple, aux conditions dans lesquelles s'effectuent des mouvements d'ovins entre la France et la

¹ I. E. Bergmann et al. - « Improvement of a serodiagnostic strategy for foot-and-mouth disease virus surveillance in cattle under systematic vaccination : a combined system of an indirect ELISA - 3ABC with an enzyme-linked immunoelectrotransfer blot assay », Arch. Virol., 2000, 145, 473-489.

² B. Toma, « les leçons d'une épizootie », article précité.

Grande-Bretagne et, en particulier, au manque de traçabilité des animaux qui les caractérise.

En outre, s'il est envisageable de réaliser des examens sérologiques par échantillons sur des animaux vivants appartenant à des troupeaux, on ne saurait tester, avant leur abattage, tous les animaux exportés sous forme de carcasse. Or, on sait que seule la viande désossée et maturée est insusceptible de véhiculer le virus.

B. LES RECHERCHES SUR LES VACCINS « DÉLÉTÉS »

Des recherches sont actuellement menées pour trouver un vaccin « délété » efficace contre la fièvre aphteuse, à l'instar de ceux qui ont été conçus pour lutter contre la maladie d'Aujeszky, chez le porc, ou la rhino-trachéite infectieuse bovine.

Selon les informations communiquées par plusieurs personnalités entendues par votre mission d'information, ces vaccins ne seraient cependant pas disponibles avant plusieurs années.

Votre mission d'information souhaite que les pouvoirs publics encouragent la recherche sur ces projets, qui ouvrent des perspectives pour l'avenir.

III. POUR OU CONTRE LA VACCINATION ?

Dix ans après l'arrêt de la vaccination en Europe, le débat qu'elle suscite n'a rien perdu de son intensité. Ses partisans et ses adversaires s'opposent dans un dialogue où les certitudes des uns n'ont d'égale que l'assurance des autres. Au vu de ces positions si tranchées, votre mission d'information se propose de rendre compte des arguments échangés entre les deux courants, avant de présenter dans le chapitre six du présent rapport sa propre analyse des mesures susceptibles d'être prises sur ce sujet d'intérêt général en distinguant :

- la vaccination médicale prophylactique ;
- la vaccination « en anneau » ;
- la vaccination des espèces sensibles.

A. LA VACCINATION MÉDICALE PROPHYLACTIQUE

1. Les arguments en faveur de la vaccination

Les partisans de la vaccination mettent en avant des motifs économiques, financiers, environnementaux et éthiques pour prôner une prophylaxie médicale qu'ils estiment d'autant plus nécessaire que la multiplication des échanges internationaux aura pour effet d'accroître le risque de contamination.

● La vaccination permet de préserver un patrimoine vivant

Le premier argument en faveur de la vaccination résulte de son **efficacité à préserver les animaux** qui en font l'objet.

Certes, les promoteurs de la politique de vaccination préventive sont convaincus que celle-ci se saurait toucher l'ensemble des espèces sensibles, mais seulement les bovins, dont la valeur est la plus élevée et le cycle de vie le plus long. Ils soulignent que la vaccination annuelle systématique des bovins de plus de six mois contre les types O, A et C a permis de constituer un « matelas immunitaire » qui empêchait la propagation du virus aux autres espèces sensibles, et en particulier aux ovins et aux porcins, lesquels n'étaient vaccinés qu'exceptionnellement, en cas d'apparition d'un foyer. Ils estiment que lorsqu'un foyer aphteux est apparu dans un élevage porcin, en 1981, cet épisode a été jugulé rapidement précisément grâce au « tapis vaccinal » existant à l'époque à cause de la vaccination des bovins.

La vaccination permet en conséquence, selon eux, de préserver un capital génétique, fruit de longues années de sélection et dont la destruction constitue une perte irréparable pour les agriculteurs qui en sont victimes.

● Des raisons financières

Les partisans de la vaccination prophylactique estiment que **le coût d'une épizootie de fièvre aphteuse est exorbitant** par rapport au coût de la vaccination.

↳ Selon la société Merial, le coût annuel total d'une politique de vaccination serait estimé, pour la France, à 303 millions de francs dont 300 millions pour la vaccination et 3 millions pour la surveillance sérologique.

Cette vaccination nécessiterait, la première année, deux injections à deux ou trois mois d'intervalle pour tous les bovins âgés de plus de quatre mois puis, chaque année, une injection pour les animaux de plus de quatre mois. Elle supposerait aussi, en cas d'apparition d'un virus très différent de la souche du vaccin, une injection de rappel dans la région concernée.

Le coût de la vaccination se décomposerait entre :

- le coût du vaccin trivalent souches Europe/Moyen Orient : O + A + Asia 1 (une dose coûte 5 francs) ;
- le coût de l'acte vaccinal (estimé entre 4 et 10 francs) ;
- le coût du stockage, (soit 1 franc environ).

Le coût unitaire de la vaccination variant entre 14 et 16 francs français, son coût total pour 20 millions d'animaux serait de 300 millions de francs, chaque année, et le double pour la première année.

Quant au **coût de la surveillance sérologique** des marqueurs indirects de l'infection qui permet de rechercher les traces sérologiques d'un éventuel virus, il se décompose entre :

- des réactifs (5 francs) ;
- des analyses (5 francs) ;
- des prises de sang (5 francs environ).

Le rapport du nombre d'analyses au nombre de vaccinations étant de 1 à 250, il conviendrait de réaliser 80.000 analyses de sang par campagne vaccinale pour 20 millions de vaccinations, soit un coût total annuel des analyses sérologiques estimé entre 1,2 à 1,5 million de francs.

On retiendra, à titre de comparaison, le coût exorbitant de l'épizootie en Grande-Bretagne qui avoisinerait 50 milliards de francs. Outre-Manche, toutes les filières économiques ont ressenti le contrecoup de la crise. Selon le *Wall Street Journal*¹ du 19 avril 2000, la crise a eu pour effet de faire baisser le trafic aérien passagers de 8,9% pour British Airways tandis que les locations de voitures, l'industrie de la chaussure et les activités de loisirs tels que les concerts en plein air étaient touchées.

Aux Pays-Bas, le coût direct de l'abattage des animaux touchés et des animaux « contacts » serait estimé à 870 millions de francs, tandis que les mesures annexes (vétérinaires, transports...) auraient été chiffrées à 540 millions de francs. Il convient d'ajouter à ces deux chiffres la première

¹ *Foot-And-Mouth Diseases Harts Wide Range of UK. Businesses.*

évaluation macroéconomique des préjudices subis par l'économie néerlandaise, lesquels s'élèveraient respectivement à :

- 3,6 milliards de francs pour l'agriculture ;
- 3 milliards de francs pour les industries d'amont et d'aval ;
- 1,5 milliard de francs pour l'industrie touristique.

Cette estimation, effectuée par le Bureau central du Plan néerlandais qui représente environ **8 milliards de francs**, est cependant contestée par la fédération néerlandaise des petites et moyennes entreprises (MKB), qui estimait, selon *Les Echos* du 25 avril 2000, les pertes subies par les entreprises **entre 7,5 et 18 milliards de francs**.

En ce qui concerne **la France**, l'INRA a procédé à une estimation macro-économique des effets de la crise, au moyen d'un logiciel d'aide à la décision élaboré entre 1995 et 1998 pour la DGAI. Il résulte de cette étude qu'**une fois les subventions de l'Union européenne déduites**, les pertes pour l'économie française sont estimées à :

- **2,8 milliards de francs** si l'on raisonne dans le cadre du scénario le plus favorable (la perte de la filière de l'élevage étant de 1,2 milliard) ;
- **6,8 milliards de francs** dans le cas le plus défavorable, c'est-à-dire celui où les pays importateurs situés hors de l'Union européenne maintiennent leur embargo.

L'ensemble des éléments relatifs à cette simulation est reproduit dans le tableau ci-joint.

**EVALUATION DES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE L'ÉPIZOOTIE DE FIÈVRE
APHTEUSE EN FRANCE EN MARS-AVRIL 2001 : PREMIERS RÉSULTATS
(INRA - ESR - Rennes, Avril 2001)**

MÉTHODOLOGIE

Utilisation du logiciel d'aide à la décision élaboré entre 1995 et 1998 pour la Direction générale de l'alimentation, bureau de l'Épidémiologie et des Prophylaxies en élevages de ruminants.

PREMIERS RÉSULTATS

Suite à la décision du Comité vétérinaire permanent du 3 avril 2001, la principale source d'incertitude réside dans la réaction des pays tiers sur la levée des embargos. Ces premiers résultats ont été construits à partir de deux scénarios concernant la réaction des pays non membres de l'Union européenne importateurs de produits sensibles français.

Les produits sensibles sont regroupés en deux groupes :

– ensemble de produits I : bovins vifs et viande, porcins vifs et viande, ovins-caprins vifs et viande, lait¹ ;

– ensemble de produits II : beurre et crème, fromages, poudre de lait, autres produits laitiers.

SCÉNARIO OPTIMISTE

Hypothèses : Un embargo national sur l'ensemble des produits I est imposé pendant l'épizootie, puis ces mesures sont levées par l'ensemble des pays importateurs lorsque la maladie est éradiquée.

Résultats estimés : Pertes pour l'économie nationale (subvention de l'UE déduite) : **2,8 milliards** de francs, dont pertes pour la filière de l'élevage (subvention de l'UE déduite) : **1,2 milliard** de francs.

SCÉNARIO PESSIMISTE

Hypothèses : Un embargo national sur l'ensemble des produits I est imposé pendant l'épizootie. Ces mesures sont levées lorsque la maladie est éradiquée par les Etats membres de l'Union Européenne, mais elles sont maintenues pendant trois mois par les autres pays importateurs. *Résultats estimés* : Pertes pour l'économie nationale (subvention de l'UE déduite) : **6,8 milliards** de francs, dont pertes pour la filière de l'élevage (subvention de l'UE déduite) : **2,5 milliards** de francs.

COÛT D'UNE SEMAINE SUPPLÉMENTAIRE D'EMBARGO

Dans le cas du scénario pessimiste, **une semaine supplémentaire d'embargo coûte environ 300 millions de francs**.

JUSTIFICATION ÉCONOMIQUE D'UNE STRATÉGIE DE VACCINATION D'URGENCE

Au vu des simulations réalisées, la stratégie de vaccination d'urgence, associée à une stratégie d'abattage, ne se justifie d'un point de vue économique que si les autorités sanitaires s'avèrent incapables d'éradiquer l'épizootie dans un délai raisonnable en mettant en œuvre de stratégies sanitaires strictes. Dans l'hypothèse où les animaux vaccinés sont abattus dans un délai de trois mois après l'éradication de la maladie, une campagne de vaccination n'est économiquement justifiée que si on anticipe une durée de l'épizootie d'au moins 5 mois avec au moins 500 foyers.

¹ Le modèle ne permet pas de distinguer les animaux vifs et les viandes.

● Des motivations environnementales

Les moyens de destruction des animaux consécutifs aux abattages massifs sont susceptibles d'entraîner des conséquences préjudiciables à l'environnement.

La presse s'est faite l'écho du risque que constituent les **modalités de destruction des cadavres** des animaux abattus. Ceux-ci dégagent, en effet, de la dioxine s'ils sont incinérés. En outre, si des animaux atteints par l'ESB sont euthanasiés en cas de risque de fièvre aphteuse, la crémation de leurs restes à l'air libre peut ne pas suffire à détruire les prions pathogènes susceptibles de transmettre cette maladie¹. Certes, selon une étude scientifique, le risque de transmission du prion est faible². Cependant, les instructions données par l'administration pour la constitution des bûchers où sont incinérés les restes des animaux évoquent le risque d'une diffusion aérienne du virus aphteux si cette opération n'est pas rapide et si elle ne s'accompagne pas d'un traitement assurant la crémation de la totalité des cadavres³.

Devant votre mission d'information, la représentante d'une importante association de consommateurs s'est déclarée sensible au risque de diffusion du prion par voie aérienne, affirmant que si des milliers de foyers avaient dû être allumés, des mesures de précaution scientifiques auraient été exigées. Comme l'incinération des cadavres n'est pas possible dans des zones où la forte densité humaine se double d'une forte population animale, on a également recours, comme cela fut le cas en Seine-et-Marne, à la technique de l'enfouissement des animaux abattus. Cette technique n'est, elle-même, pas sans risque notamment dans les bassins versants. En outre, si des bovins touchés par l'ESB sont ensevelis sans que les tissus où se logent les prions pathogènes ne soient retirés pour être incinérés à 133 degrés, et 3bars de

¹ Selon le site internet de la Food Standards Agency: « The Environment Agency advised at the beginning of the crisis that sheep and pigs could be buried. But that it would be preferable for cattle to be burned or rendered and not buried, so as to protect public health from any risk of BSE and other infectivity entering water supplies and the environment generally. Now that much large numbers of animals need to be slaughtered, the Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (SEAC) has been asked for its expert advice on the risk from burying cattle.

SEAC's view is that burning cattle carcasses remains preferable to burying them since possibly as much as 90% of BSE infectivity would be destroyed. With burial none would be destroyed. Nevertheless, the Committee has estimated that the likely BSE infectivity in cattle born on or after 1 August 1996 would be about 400 times less than that in cattle born before that date. In light of this advice the Environment Agency has decided that, if required for logistical reasons, and depending on local water conditions and other factors, cattle born after 1 August 1996 may be buried, subject to site specific risk assessments. A copy of the public summary of SEAC's meeting can be found at www.maff.gov.uk/animalh/bse/bse-science/seac/seac0301.html

² Cf. le compte rendu de la réunion du Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (SEAC) du 30 mars 2001.

³ Une note du ministère de l'agriculture relative à la méthode applicable à l'incinération des carcasses souligne, par exemple, qu'« avant le transport sur le lieu d'incinération, il faut tremper toutes les carcasses dans du gasoil avant d'allumer le feu, pour garantir que tout le poil soit immédiatement brûlé ».

pression pendant 20 minutes, ces agents ne sont pas détruits et peuvent demeurer dans le sol, c'est pourquoi les Britanniques ont choisi de recourir à la crémation des cadavres, qui diminue fortement le risque de diffusion des maladies à prions, sans pour autant que celui-ci soit totalement nul.

● Des raisons éthiques

Effectué avec retard, l'abattage systématique des animaux infectés n'a pas eu partout la même efficacité qu'en France et a parfois suscité de violentes critiques.

Selon le témoignage de certains observateurs néerlandais, l'épizootie de peste porcine qui a duré du 4 février 1997 au 13 mars 1998 et conduit à l'abattage de près de 10 millions de porcs aux Pays-Bas a été vécue comme « une tragédie économique et morale » par les éleveurs et de nombreux citoyens. Lors de la récente crise aphteuse, les Néerlandais ont détruit près de 270.000 animaux, dans des conditions difficiles puisque les services vétérinaires ont parfois affronté l'hostilité des populations. Des incidents violents se sont, par exemple, déroulés les 6 et 7 avril dernier autour de Kootwijkerbroek (séquestration des agents du RVV (équivalent de la DSV) et incendies de véhicules jetés ensuite au canal). Une citoyenne néerlandaise a, en outre, intenté une action contre la Commission européenne devant la Cour de justice des communautés en invoquant une éventuelle contradiction entre la directive de 1985 sur la fièvre aphteuse et la convention européenne de 1976 sur la protection des animaux de ferme¹.

On notera que, selon *Le Monde* du 4 avril 2001, 87 % des Français étaient « *solidaires des paysans opposés à l'abattage massif des animaux* », signe que la crise aphteuse a suscité une réelle émotion dans l'opinion publique. Si le politique ne doit pas fonder ses décisions sur des motivations purement émotionnelles, il ne saurait, cependant, négliger les réactions de l'opinion publique et doit, à tout le moins, expliquer les raisons et la portée des décisions qu'il prend.

¹ Cf *Europolitique*, n° 2597, 2 juin 2001, page IV-9

2. Les arguments contre la vaccination

● L'argument sanitaire

Selon certains spécialistes interrogés par la mission d'information, la **théorie du « matelas vaccinal » invoquée par certains partisans de la vaccination n'est pas totalement valide**, car la vaccination des seuls bovins ne suffit pas à protéger toutes les autres espèces. Une politique de vaccination doit, pour être totalement efficace, concerner toutes les espèces, et les prémunir de tous les types de la maladie, faute de quoi elle ne garantit nullement qu'une crise ne surviendra pas, laquelle touchera soit les espèces non vaccinées, soit les espèces vaccinées contre un type de virus différent de celui avec lequel elles entrent en contact. Menée à l'échelle de l'Union européenne, la vaccination systématique entraînerait l'obligation de vacciner, outre 84 millions de bovins, 118 millions de porcins, 94 millions d'ovins et 12 millions de caprins, soit près de **310 millions d'animaux**.

Pour les tenants de cette thèse, **la récente épizootie aphteuse serait survenue en Grande-Bretagne quand bien même l'on aurait procédé à une vaccination prophylactique des bovins** analogue à celle réalisée avant 1991. La vaccination aurait, en effet, protégé les bovins, mais n'aurait pas empêché les ovins et les porcs d'être atteints par le virus. Pire ! **La vaccination des bovins aurait allongé le délai au cours duquel l'épizootie a circulé « à bas bruit » parmi les ovins**, puisque les bovins vaccinés n'auraient pas exprimé l'infection, alors même que c'est au vu des symptômes manifestés par les animaux de l'espèce bovine que l'on a détecté le premier foyer en France. En ce sens, **la politique de non-vaccination pourrait avoir indirectement permis d'accélérer la détection de l'épizootie**.

Les partisans d'une politique de non-vaccination se fondent, en outre, sur l'expérience de l'enseignement vétérinaire, qui prescrit que **la politique de vaccination systématique obligatoire constitue le meilleur instrument pour parvenir à l'éradication du virus et que, par la suite, il est préférable de recourir à une prophylaxie sanitaire qui passe par l'abattage rapide des animaux malades** pour obtenir l'extinction des foyers qui menacent de diffuser le virus. L'efficacité de la prophylaxie médicale permet donc de passer, une fois sa réussite assurée, à un système exclusif d'épidémiosurveillance, de protection aux frontières et d'interdiction d'importer des animaux et des produits d'origine animale en provenance des pays infectés.

Enfin, l'on sait que **si les animaux vaccinés bénéficient d'une très bonne protection clinique** -ils ne tombent pas malades s'ils entrent en contact avec le virus sauvage-, **ils peuvent être infectés par la maladie, multiplier et excréter le virus et le transmettre à des animaux sains**. C'est d'ailleurs précisément cet argument qui conduit les pays indemnes de fièvre aphteuse

sans vaccination, au sens du code zoosanitaire international, à soumettre les importations d'animaux vivants à des interdictions lorsque ceux-ci proviennent d'un Etat où règne la fièvre aphteuse et à des mesures de quarantaine très strictes, parfois accompagnées d'examens sérologiques, lorsque ces animaux sont importés d'Etat indemnes de fièvre aphteuse où est pratiquée la vaccination. Ces pays ne se privent pas, au surplus, de refuser l'entrée du nombre de produits qui ne sont, en théorie, pas susceptibles de diffuser la maladie.

Les vaccins traditionnels entraînaient l'apparition d'anticorps qui ne se distinguaient pas des anticorps infectieux, si bien que l'on était dans l'incapacité de dire si les animaux vaccinés étaient ou non porteurs du virus. Cependant, **en l'état actuel de la recherche, on peut désormais distinguer, par une analyse sérologique, les animaux infectés dès lors qu'ils ont été vaccinés.** Ces examens sérologiques doivent être pratiqués sur des échantillons provenant de troupeaux, ce qui est possible car vu la contagiosité de la maladie, il est difficilement concevable qu'un animal malade n'infeste pas rapidement le reste du cheptel.

● Les arguments économiques et commerciaux

Parmi les motifs invoqués par les opposants à la vaccination, **l'argument économique est le plus important.**

Ceux-ci constatent, en premier lieu, que **la politique mise en œuvre depuis 1991 a montré son efficacité pendant dix ans, puisque le nombre de foyers aphteux apparus dans l'ensemble de l'Union Européenne s'est avéré très limité,** et qu'il a été jugulé très rapidement. Ils estiment, en second lieu, que **l'analyse coût-bénéfice de la décision de ne plus recourir à la vaccination justifie les mesures prises** en rappelant notamment que, selon le rapport Mac Sharry précité, **le coût de la vaccination était estimé 1,135 milliard d'écus en 1990 tandis que la stratégie de non vaccination était chiffrée à 35 millions d'écus.** Ces calculs étaient effectués sur la base d'une hypothèse de travail selon laquelle on n'aurait, au plus, que 13 foyers primaires d'infection au cours de la décennie 1991-2001, soit la même probabilité qu'au cours de la décennie précédente.

Le coût commercial indirect de la vaccination est également considéré comme très lourd. En effet, si un Etat ou un groupe d'Etats vaccinent leur cheptel, en tout ou partie, **les Etats indemnes de fièvre aphteuse qui ne vaccinent pas ont la faculté de leur interdire d'exporter les produits susceptibles d'introduire la fièvre aphteuse sur leur territoire,** à commencer par les animaux vivants.

Votre mission d'information a souhaité faire le point sur cette importante question, en distinguant les produits sensibles à d'éventuelles mesures de restriction commerciale consécutives à l'apparition d'un foyer de fièvre aphteuse. Comme le souligne l'INRA dans une étude sur les conséquences économiques de l'épizootie aphteuse, ces produits se rangent en deux groupes :

– bovins, porcins, ovins et caprins, vifs ou sous forme de viande et lait ;

– beurre, crème, fromages, poudre de lait et autres produits laitiers.

Si les problèmes posés à la France en la matière sont moins graves que ceux que connaît le Danemark, qui exporte jusqu'aux 4/5^e de certaines de ses productions, ils n'en demeurent pas moins très vifs.

⇒ **Aperçu des exportations françaises susceptibles d'être affectées par une crise aphteuse**

Le tableau ci-après montre **qu'en l'an 2000 les exportations de bovins français se sont élevées à 13,63 milliards de francs, dont 12,89 milliards d'expéditions vers l'Union européenne et 0,73 milliard d'exportations vers les pays tiers.** Au sein de l'Union, le principal acheteur est l'Italie qui, avec **7,72 milliards de francs**, absorbe à elle seule plus de 56 % du total des exportations bovines françaises. Ces bêtes proviennent en particulier de zones du Massif Central où les broutards sont élevés avant d'être expédiés dans la plaine du Pô pour être engraisés. On sait, en effet, qu'il existe une **complémentarité économique entre les pays français de « naisseurs » et les « engraisseurs » italiens** qui disposent de forts excédents de production céréalière, propres à engraisser des animaux de bonne qualité. Les deuxième et troisième clients de la France sont l'Espagne et la Grèce qui achètent pour environ 11 % chacun des exportations bovines en valeur (soit 1,5 milliard de francs chacun). La France exporte, en revanche, très peu vers les Etats qui ne pratiquaient pas la vaccination avant 1991 puisque le produit total de ses expéditions vers le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ne dépasse pas 88 millions de francs.

Sur un total de 7,37 milliards, les **exportations de porcins vers l'Union européenne s'élèvent, quant à elles, à 5,2 milliards de francs**, tandis que **2,17 milliards de francs sont exportés vers les pays tiers**. La moitié de ce chiffre, soit **1,1 milliard, est exporté vers les zones indemnes de fièvre aphteuse que constituent le Japon (650 millions de francs) et la Corée du Sud (308 millions de francs)**.

Quant aux **exportations d'ovins**, elles ne dépassent pas, au total, **535 millions de francs en valeur, dont 487 millions vers l'Union européenne et seulement 47 millions hors de l'Union européenne**. La faiblesse de ces

exportations résulte de la situation de déficit structurel de l'offre française par rapport à la demande. Les exportations d'ovins vivants, notamment de mâles à destination de l'Espagne, ont cependant une réelle importance dans les régions où les éleveurs ne conservent que les brebis pour produire du lait et du fromage.

Selon les statistiques fournies par la Fédération des commerçants en bestiaux, la France, qui est le premier consommateur de viande ovine de l'Union, ne couvre qu'environ 40 % de ses besoins. Sa production est de 140.000 tonnes d'équivalent carcasse (Tec), sa consommation de 305.000 Tec. Le déficit à couvrir représente, par conséquent, environ 165.000 Tec. Les principaux fournisseurs de notre pays en nombre d'animaux vivants sont : les Pays-Bas (404.000 têtes) et le Royaume-Uni (260.000 têtes). En ce qui concerne les importations de viande exprimées en volume, la France recourt principalement : au Royaume-Uni (83.000 Tec) à l'Irlande (44.000 Tec) et à la Nouvelle-Zélande (31.000 Tec).

L'ensemble de ces chiffres, auxquels il convient d'ajouter les exportations de produits laitiers, figurent dans le tableau ci-après :

EXPORTATIONS FRANCAISES EN VIANDES ET ANIMAUX VIVANTS EN 1000 FF

EXPORT VALEUR DOUANE : FRANCE

1000 FF	BOVINS			PORCINS			OVINS			VOLAILLES		
	1999	2000	%2000/1999	1999	2000	%2000/1999	1999	2000	%2000/1999	1999	2000	%2000/1999
MONDE	14 684 305	13 630 701	-7%	5 962 499	7 378 380	24%	613 195	535 088	-13%	8 909 490	9 689 061	9%
J.E.	13 485 912	12 896 531	-4%	4 375 432	5 206 785	19%	572 623	487 624	-15%	6 421 241	7 286 754	13%
PAYS-BAS	334 391	283 219	-15%	167 954	203 199	21%	18 645	10 216	-45%	436 164	463 855	6%
ALLEMAGNE	1 166 710	988 673	-15%	722 715	785 861	9%	18 606	22 870	23%	1 765 650	1 945 731	10%
ITALIE	7 832 625	7 725 372	-1%	1 487 488	1 869 717	26%	236 192	213 819	-9%	83 838	561 332	570%
ROYAUME-UNI	69 599	67 412	-3%	630 865	731 932	16%	21 702	33 079	52%	1 665 243	1 646 221	-1%
IRLANDE	14 744	14 003	-5%	102 301	125 578	23%	3 184	2 866	-10%	34 595	42 094	22%
DANEMARK	6 800	6 335	-7%	126 193	115 487	-8%	4 055	3 413	-16%	251 927	298 727	19%
GRECE	1 625 173	1 445 725	-11%	194 016	286 234	48%	9 089	5 707	-37%	114 153	140 032	23%
PORTUGAL	472 822	444 461	-6%	57 293	73 470	28%	12 767	14 330	12%	69 085	61 979	-10%
ESPAGNE	1 557 701	1 564 564	0%	221 347	245 160	11%	167 663	99 076	-41%	529 579	541 950	2%
BELGIQUE	293 157	267 460	-9%	601 040	705 142	17%	69 090	70 033	1%	1 152 214	1 221 509	6%
LUXEMBOURG	109 094	82 271	-25%	37 689	33 763	-10%	11 070	10 991	-1%	57 958	72 352	25%
SUEDE	880	1 053	20%	6 912	11 408	65%	305	387	27%	11 768	13 925	18%
FINLANDE	155	67	-57%	199	258	30%	1	10	900%	38 825	50 255	29%
AUTRICHE	2 061	5 916	187%	19 420	19 576	1%	254	827	226%	210 242	226 792	8%
PAYS TIERS	1 198 393	734 170	-39%	1 587 067	2 171 595	37%	40 572	47 464	17%	2 488 249	2 402 307	-3%
Ex-URSS	684 791	91 547	-87%	672 283	612 790	-9%	162	766	373%	244 189	242 577	-1%
RUSSIE	671 430	88 545	-87%	660 896	586 426	-11%	143	766	436%	219 858	225 306	2%
Asie est	20 287	29 327	45%	569 890	1 100 262	93%	3 535	4 020	14%	133 500	134 560	1%
COREE DU SUD		8	#DIV/0!	182 187	308 327	69%	128		-100%	3 999	1 098	-73%
JAPON	5 584	6 833	22%	303 113	650 006	114%	3 329	3 547	7%	43 762	40 955	-6%
Pro Moy Orie	195 216	330 746	69%	31 992	38 112	19%	7 899	10 352	31%	1 432 643	1 293 007	-10%
LIBAN	149 407	295 761	98%	10 165	8 787	-14%	4 331	7 567	75%	5 714	3 583	-37%
ARABIE SAOUDITE			#DIV/0!	9 240	10 432	13%	3 515	1 476	-58%	800 524	724 305	-10%
Maghreb	82 936	59 774	-28%	1 403	2 922	108%	159	68	-57%	9 775	10 505	7%
Af. Sub Saha	62 818	65 411	4%	103 449	128 576	24%	3 066	3 096	1%	276 648	304 044	10%
Am. Nord	100		-100%	22 994	22 441	-2%			#DIV/0!	2 478	1 569	-37%
Am. centrale	3 614	9 738	169%	23 813	28 200	18%	69	463	571%	65 951	45 851	-30%
Am. Sud	1 247	786	-37%	12 914	12 696	-2%	72		-100%	1 135	1 648	45%
Autres Pays Tiers	147 384	146 841	0%	148 329	225 596	52%	25 610	28 699	12%	321 930	368 546	14%

Source : OFIVAL d'après douanes françaises

⇒ **Impact d'un embargo sur les exportations françaises**

Il résulte de ces éléments que la **production française porcine est, exportée pour environ 29 % vers les pays tiers, hors de l'Union européenne, qu'ils soient ou non indemnes de fièvre aphteuse. La part exportée vers les pays tiers indemnes de fièvre aphteuse représente, quant à elle, 1,1 milliard de francs, soit près de 15 % du total des exportations de la filière porcine**. Comme le souligne le Syndicat national du commerce du porc (SNCP), ce chiffre montre les gains de compétitivité réalisés par la filière porcine entre 1990 et 2000. La balance commerciale est, dans ce secteur, passée d'un déficit de 4,7 milliards de francs à un excédent de plus de 1 milliard en dix ans. Les exportations sont constituées par 76 % de viande fraîche, vers les pays de l'Union européenne, et pour 96 % de viande congelée vers les pays tiers.

Cette vigoureuse politique d'exportation permet de **valoriser la carcasse des porcs** en en vendant chacun des morceaux là où leur prix est le plus élevé. Certaines parties de cet animal (poitrine, oreilles et groin par exemple) trouvent notamment preneur en Extrême-orient, alors même que l'offre nationale est excédentaire, tandis qu'elle est déficitaire pour certains morceaux tels que le jambon.

Les exportations ont une incidence majeure sur la marge bénéficiaire des éleveurs de porcs puisque, selon une étude citée par le SNCP entre 1987 et 2000, la plus value résultant des exportations était, en moyenne, de 0,27 franc par kilo de carcasse pour 100.000 tonnes exportées. Dans ces conditions, **la perte des débouchés sur les pays tiers a une influence sur l'équilibre de toute la filière porcine**, puisque 30.000 tonnes par semaine sont susceptibles d'être réorientées sur le marché communautaire en cas de fermeture.

Comme on l'a constaté au cours de la récente épizootie aphteuse, **les exportations de viandes et d'animaux vivants sont largement conditionnées par l'obtention du statut de pays indemne de fièvre aphteuse**. En la matière, **l'Union européenne est, désormais, considérée comme une entité unique par certains pays tiers**. C'est ainsi que **la Suède, qui est l'un des seuls Etats de l'Union a avoir été épargné par la crise de la vache folle et a celle de la fièvre aphteuse a subi un embargo de la Norvège**, vers laquelle elle exporte 10 % de sa production¹. On constate, en outre, que, selon le directeur de la Fédération de l'industrie alimentaire belge : *« certains pays lointains ne font pas la distinction entre les produits provenant du Royaume-Uni, des Pays-Bas et de Belgique »*². C'est ainsi **qu'au début de la crise, du chocolat belge serait resté bloqué à la frontière argentine, pays qui, comme on le verra, a omis de déclarer à l'OIE les foyers de fièvre**

¹ *La Tribune* – 11 avril 2001, page 6.

² *La Libre Belgique* – 19 avril 2001, page 6.

aphteuse apparus au milieu de l'an 2000 sur son territoire ! Au demeurant, la France a rencontré des difficultés analogues pour effectuer certaines **exportations de céréales**, comme l'a indiqué le ministre de l'agriculture au cours de son audition par votre mission d'information, le mardi 5 juin dernier.

⇒ **Evaluation des préjudices dus à la perte de statut de zone indemne sans vaccination**

Selon les informations communiquées par une note du ministère de l'agriculture à votre mission d'information, la perte de statut de pays indemne de fièvre aphteuse sans vaccination est susceptible d'affecter les exportations annuelles de :

– produits laitiers non thermisés (0,8 milliard de francs, dont 0,6 milliard de francs vers l'Union européenne) ;

– produits laitiers thermisés (24,4 milliards de francs, dont 17,2 milliards de francs vers l'Union européenne) ;

– bovins vivants (8 milliards de francs, dont 7,6 milliards de francs vers l'Union européenne) ;

– viandes, abats et préparations (26,6 milliards de francs, dont 20,4 milliards de francs vers l'Union européenne).

Selon la même note communiquée à votre rapporteur par le Ministère de l'agriculture, il convient de distinguer, pour effectuer une simulation, le cas où la France change seule de statut de celui où l'ensemble de l'Union européenne perd le statut de zone « *indemne sans vaccination* ».

Si la France perd le statut de zone « *indemne sans vaccination* » et que le reste de l'Union européenne le conserve :

« Sous réserve que l'Union européenne autorise la France à recourir à une politique vaccinale, on peut supposer que l'Union européenne appliquerait vis-à-vis de la France un embargo « raisonnable », limité aux animaux vivants, viandes non transformées et produits laitiers non thermisés, alors que les pays-tiers appliqueraient un embargo plus large, incluant les viandes transformées issues d'espèces sensibles et tous les produits laitiers. Le montant des exportations en cause serait de 26,3 milliards de francs vers l'Union européenne et 9,77 milliards de francs vers les pays-tiers.

Les secteurs suivants seraient particulièrement touchés :

– produits laitiers thermisés destinés aux pays-tiers (7,2 milliards de francs) ;

– viande porcine à destination des pays-tiers (1,7 milliard de francs) et Union européenne (3,2 milliards de francs) ;

– bovins vivants (et viandes) exportés vers l'Union européenne (12,73 milliards de francs).

Toutefois, certaines exportations de bovins pourraient continuer sous réserve de réaliser des tests individuels, certes lourds, mais possibles (cinétique d'anticorps). »

Si l'ensemble de l'Union européenne perd son statut de zone « indemne sans vaccination » :

« Suite à un changement de « politique européenne », on peut supposer que les pays-tiers indemnes sans vaccination (Amérique du Nord, Japon, Australie, Nouvelle Zélande) appliqueraient à l'ensemble de l'Union européenne un embargo global s'appliquant à tous les produits issus d'animaux des espèces sensibles à la fièvre aphteuse et tous les produits laitiers. Le montant des exportations en cause serait de $0,2 + 7,2 + 0,62 + 1,7 = 9,72$ milliards de francs par an pour la France et 52,45 milliards de francs par an pour l'Union européenne.

Les secteurs suivants seraient particulièrement touchés :

– produits laitiers en général (7,4 milliards de francs pour la France et 35,2 milliards de francs pour l'Union européenne) ;

– viande porcine (1,7 milliard de francs pour la France et 12,7 milliards de francs pour l'Union européenne). »

Au total, selon le ministère de l'agriculture :

« Si la France perd son statut « indemne » de fièvre aphteuse, la perte d'exportations est estimée entre 9,8 milliards de francs par an (si l'Union européenne perd son statut) et 26,3 milliards de francs (si l'Union européenne le conserve). Une vaccination généralisée sans abattage des animaux vaccinés aurait donc un coût minimal de 9,7 à 52 milliards de francs selon que cette démarche soit seulement nationale ou communautaire.

Dans tous les cas, les filières porcines et laitières auraient un surplus de produits très significatif et vivraient une crise profonde et durable. Pour la

filrière porcine, l'impact serait plus fort que le surplus de production qui avait entraîné la crise de 1998.

Si la France est isolée par rapport à l'UE, c'est également le secteur bovin qui se trouverait dans une situation de crise. En particulier l'impact sur les broutards (dont le débouché traditionnel est dans les autres Etats membres), et donc sur le troupeau allaitant, serait pire que celui lié actuellement à la crise de l'ESB. »

En outre, l'épizootie de fièvre aphteuse a un impact négatif sur les performances des productions animales, du fait :

- d'un taux très élevé de **morbidité** (60 à 65 % d'un cheptel vierge) ;
- d'une augmentation du taux de **mortalité**, habituellement faible (2 à 5 % en général), mais parfois très élevée (veaux, agneaux et porcelets) ;
- de **séquelles graves** qui transforment l'animal apparemment guéri en non valeur économique (surinfection des lésions buccales, mammaires ou podales entraînant un amaigrissement, des pertes en viande ou en lait, une incapacité d'allaiter, des complications sous forme de mammites et surtout des lésions cardiaques) ;
- de **retrait de la consommation pour le lait issu d'animaux ayant une surinfection des lésions mammaires** ou une mammite.

B. LA VACCINATION EN ANNEAU

La vaccination en anneau permet de **juguler la croissance d'une épizootie lorsque les mesures sanitaires** (abattages, désinfections, restrictions aux mouvements d'animaux) **ne suffisent pas à contenir l'apparition de nouveaux foyers**. A elle seule, elle n'a pas permis d'obtenir l'éradication de la fièvre aphteuse¹ au cours de la période antérieure à 1991.

La faculté de recourir à cette vaccination est, comme on l'a vu au I du présent chapitre, soumise à un étroit contrôle de la Commission. **Une fois l'épizootie enrayée, un Etat qui procède à une vaccination d'urgence est tenu, pour retrouver le statut de zone indemne sans vaccination, de faire disparaître les animaux vaccinés**. Faute de quoi, il est susceptible de voir ses exportations faire l'objet de restrictions commerciales de la part d'autres Etats. **Il convient donc de souligner que la vaccination « en anneau » ne permet**

¹ Cf. Robert Vindrinet, « Vaccination périefocale : efficacité dans la lutte antiaphteuse », dans *Bulletin de l'Académie Vétérinaire de France*, 1993, page 140.

pas de conserver le cheptel vacciné, sauf à perdre le statut de zone indemne de fièvre aphteuse sans vaccination.

Le risque de perdre le statut de zone indemne explique sans doute pour partie que la Grande-Bretagne, qui a obtenu de la Commission européenne l'autorisation de procéder à une telle vaccination, ne l'ait finalement pas mise en œuvre, les représentants de la *National Farmers Union* faisant clairement part de leur opposition à une telle mesure¹, alors même que deux chaînes de supermarchés (Tesco et Sainsburg) s'engageaient à commercialiser les produits issus du bétail vacciné, avec l'assentiment de la *Food Standard Agency*².

Les Pays-Bas ont, quant à eux, après avoir reçu l'autorisation de Bruxelles, entamé en avril 2000 un programme de vaccination, puis de destruction des animaux vaccinés, malgré la vive -et parfois même violente- opposition manifestée par la population.

Pour la France, la question est donc de savoir **à partir de quel nombre de foyers aphteux il serait nécessaire de recourir à la vaccination en anneau**, tout en notant qu'une telle stratégie suppose de disposer d'un stock de vaccins suffisant. Selon une étude précitée de l'INRA Rennes sur la situation en France³ « *Au vu des simulations réalisées, la stratégie de vaccination d'urgence, associée à une stratégie d'abattage, ne se justifie d'un point de vue économique que si les autorités sanitaires s'avèrent incapables d'éradiquer l'épizootie dans un délai raisonnable en mettant en œuvre des stratégies sanitaires strictes. Dans l'hypothèse où les animaux vaccinés sont abattus dans un délai de trois mois après l'éradication de la maladie, une campagne de vaccination n'est économiquement justifiée que si on anticipe une durée de l'épizootie d'au moins un mois avec au moins 500 foyers* ». **On retiendra de ces travaux que le meilleur moyen d'éviter une vaccination d'urgence est d'enrayer l'épizootie très rapidement.**

C. VERS UNE VACCINATION DES ESPÈCES RARES ET SENSIBLES

La protection des espèces rares et des races à faible effectifs constitue un enjeu majeur pour la préservation d'un capital génétique inestimable, ainsi que l'a montré notre collègue Gérard Larcher dans un *Rapport sur le patrimoine animal et le patrimoine rural* élaboré en 1992 à la demande du Premier ministre, dans lequel il indiquait que : « *l'intérêt économique [des]*

¹ Cf. « *Farms leaders raise questions over the effectiveness of vaccination* » dans *The Independent*, 17 avril 2001.

² Cf. *Les Echos*, 19 avril 2001, page 10.

³ O. Mahul, « *Evaluation des conséquences économiques de l'épizootie de fièvre aphteuse* », *op. cit.*

racas traditionnelles est [...] démontré. Ces populations d'animaux rustiques, en voie d'extinction dans les années 50, présentent des aptitudes aujourd'hui recherchées pour leurs qualités de reproduction, de longévité et de résistance, sont appréciables dans le cadre de la réforme de la PAC, en particulier pour l'impératif de réduction de coûts de production » d'autant que « dans la mesure où la production en grande quantité n'est plus le but unique, les races rustiques permettent d'envisager un mode d'élevage moins contraignant, nécessitant moins d'intrants et moins de main-d'œuvre que les races spécialisées ».

Or, en cas d'épizootie aphteuse survenant dans une zone indemne, aucun animal n'étant vacciné, toutes les espèces sensibles sont susceptibles d'être atteintes et, eu égard au faible nombre d'individus existants, les races à faibles effectifs sont menacées de disparaître. C'est pourquoi la conférence FAO/OIE d'avril 2001 a adopté une *recommandation sur la protection contre la fièvre aphteuse par la vaccination dans certains cas particuliers tels que ceux des parcs zoologiques, des réserves de faune sauvage, des races ou matériels génétiques rares, des espèces en danger, des animaux inclus dans des programmes de recherche spéciaux.*

Invoquant l'obligation de conserver les espèces en danger protégées, instituée par la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, la conférence recommande que :

– l'OIE examine la faisabilité de la mise en œuvre du **concept de « compartimentalisation »**¹ pour la lutte contre la fièvre aphteuse et les autres maladies transfrontalières ;

– le code sanitaire international soit modifié **pour permettre la vaccination en urgence de certains animaux rares ou précieux, sans porter atteinte au statut de pays ou de zone indemne de fièvre aphteuse sans vaccination**, sous réserve que ces animaux vaccinés soient identifiés individuellement et placés sur un site entouré de barrières physiques et soumis à des procédures zoosanitaires empêchant tout contact avec des animaux sensibles se trouvant aux alentours, et que des mesures soient instituées pour éviter toute dissémination du virus par des objets ; ce site pouvant être considéré comme « *zone indemne de fièvre aphteuse où est pratiquée la vaccination* », toutes les restrictions prévues dans le code s'appliquant aux animaux vaccinés, à leur descendance, aux embryons, aux ovules, à la semence et à tout autre produit tiré de ces animaux ;

– **des recherches soient consacrées à l'efficacité des vaccins chez les ruminants et autres animaux non domestiqués** ainsi qu'à l'utilisation

¹ *Qui consiste en une forme d'isolement des zones où vivent les animaux vaccinés, par des mesures appropriées.*

des tests de diagnostic sur ces espèces pour les **animaux des parcs zoologiques**.

La question du sort des races à faible effectif s'est d'ailleurs posée en Grande-Bretagne au cours de ces derniers mois, et le Gouvernement britannique a décidé d'épargner, sous réserve du respect de certaines conditions sanitaires, des espèces ovines et caprines protégées et des races à haute valeur génétique telles que les Herdwicks et Swaledales notamment.

Au vu de ces éléments, votre mission d'information estime que le gouvernement français a fait un choix approprié en ne cédant pas à une réaction purement émotionnelle au moment où la crise s'est déclenchée. A l'évidence, le recours à une vaccination d'urgence aurait eu plus d'inconvénients que d'avantages, puisque l'on sait qu'en vertu de l'article 6 du code zoosanitaire international un pays indemne qui pratique la vaccination ne retrouve ce statut que 12 mois après le dernier cas s'il procède à l'abattage des animaux vaccinés et 24 mois après le dernier cas en l'absence d'abattage sanitaire.

Cependant, rien ne met votre pays à l'abri d'une crise analogue à celle qu'a subi le Royaume-Uni.

C'est pourquoi il convient de s'interroger, dès à présent, sur l'opportunité de la vaccination, en fonction des résultats obtenus dans les négociations internationales, en n'omettant pas de rappeler que si la France procédait à la vaccination, même avec l'accord de la Communauté européenne, ses exportations vers des zones « propres » seraient stoppées pour une période d'un à deux ans.

Pour votre mission d'information, cette question mérite donc d'être réexaminée dans l'avenir compte tenu des divers scénarios envisageables quant à :

- la nature des vaccins existants ;
- aux conditions d'utilisation optimale de la vaccination ;
- aux conséquences que celle-ci aurait sur les exportations de notre pays.

Tels sont les éléments fondamentaux que votre rapporteur se propose d'évoquer sans parti pris au chapitre VI, relatif aux recommandations de la mission d'information.

CHAPITRE V

FRONTIÈRES, MALADIES, ANIMAUX ET PRODUITS : QUELS CONTRÔLES ?

Pour la France, le développement des échanges agroalimentaires constitue un enjeu économique d'importance majeure. Notre pays est, en effet, le premier exportateur de bovins vivants de l'Union européenne et le premier importateur de viande ovine. L'intensité de ces échanges rend des contrôles très stricts nécessaires pour prévenir l'introduction de la fièvre aphteuse sur notre territoire. On sait, en effet, que cette maladie s'étend grâce aux échanges et prospère grâce à la fraude.

I. APERÇU DES ÉCHANGES EXTERIEURS D'ANIMAUX ET DE VIANDES

Les mouvements internationaux d'animaux et de viandes constituent aujourd'hui une part importante du commerce extérieur agroalimentaire, tant au niveau intracommunautaire qu'à l'échelle mondiale.

A. LES MOUVEMENTS À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

1. Les échanges intracommunautaires

L'essentiel du commerce extérieur de produits animaux des Etats membres est réalisé sur le marché intracommunautaire, en ce qui concerne tant les porcins que les bovins et les ovins.

Les échanges de produits porcins (porcelets, porcs charcutiers, viande) constituent le premier poste en volume (3 millions de tonnes équivalent carcasse). L'Allemagne achète ainsi la quasi totalité de sa viande de porc aux autres Etats de l'Union européenne.

Les échanges de bovins représentent, quant à eux, **plus d'un quart de la production communautaire en volume**, malgré leur diminution ces dernières années en raison de la crise de l'ESB. Ils portent principalement sur des produits de viande (1,285 million de tonnes équivalent carcasse sur un total de 1,750 million échangés).

Les flux d'ovins sont également significatifs. **Le Royaume-Uni réalise à lui seul la moitié des exportations intracommunautaires de viande ovine**. La France est, quant à elle, devant le Royaume-Uni et les Pays-Bas, le premier fournisseur d'animaux vivants, en même temps que le principal acheteur de cette viande.

2. Les échanges extérieurs de l'Union européenne

L'Union européenne exporte globalement plus de produits animaux qu'elle n'en importe.

Les exportations européennes de porcs à destination des pays tiers **représentent la moitié des tonnages échangés sur le marché intérieur**, soit 1,42 million de tonnes équivalent carcasse. **Elles sont principalement tournées vers le Japon et la Russie, et se développent vers d'autres pays d'Asie, comme Singapour et la Chine**. Les importations, très faibles, proviennent essentiellement d'Europe de l'Est. **S'agissant des bovins**, les ventes européennes de viande concernent principalement la Russie. L'Union européenne importe également de la viande bovine, dont plus de la moitié des pays du Mercosur. Largement déficitaire en **produits ovins**, l'Union européenne en importe 280.000 tonnes, dont 80 % en provenance de Nouvelle-Zélande. L'essentiel de ces importations concernent des viandes, même si 16.000 tonnes sont constituées d'animaux vivants venant des pays de l'Est.

L'ensemble de ces éléments est détaillé dans le tableau ci-après.

**LES ÉCHANGES EUROPÉENS D'ANIMAUX VIVANTS
ET DE VIANDES EN 2000**

	Production en millions de tonnes équivalent carcasses (tec)	Echanges intracommunautaires	Exportations extracommunautaires	Importations extracommunautaires
porcins	17,7	3	1,42	0,06
bovins	6,57	1,75	0,678	0,450
ovins	1,15	* ⁽¹⁾	Non significatif	0,28

**⁽¹⁾ Chiffres disponibles (1999) : 3,3 millions de têtes échangées, 208.844 tec de viande échangées*

Source : OFIVAL et Eurostat

B. LES ÉCHANGES EXTÉRIEURS DE LA FRANCE

Les exportations de produits carnés (21,7 milliards de francs en 1997) et d'animaux vivants (9,9 milliards de francs) tiennent une place non négligeable dans le total des produits agroalimentaires exportés par la France (167 milliards de francs en 1997).

L'essentiel du commerce bovin français est réalisé au sein de l'Union européenne. La France importe plus de viande fraîche qu'elle n'exporte (278.000 tec contre 257.000 tec), les exportations ayant subi les conséquences des crises de l'ESB. Elle exporte beaucoup de bovins vivants (1,3 million de têtes), principalement des brouards de race allaitante destinés aux pays d'Europe du Sud et en particulier à l'Italie, ainsi que des animaux de boucherie, notamment vers le Liban. Les importations françaises de bovins vivants concernent des animaux de boucherie provenant de vaches de réforme d'Europe du Nord. **S'agissant des ovins, la France exporte et importe une quantité à peu près égale d'ovins vivants (840.000 têtes), pour l'essentiel sur le marché européen.** Pour satisfaire sa forte demande intérieure, elle importe de la viande ovine (175.000 tec) de l'Union européenne et, de plus en plus, de pays tiers. L'ensemble de ces mouvements est détaillé dans les tableaux suivants :

COMMERCE EXTÉRIEUR DE VIANDES EN 2000

	Viande bovine (1.000 tec)		Viande porcine (1.000 tec)	Viande ovine (1.000 tec)
	fraîche	congelée		
Exportations	237	57	425,7	11
Union européenne	231	34	288,4	10,3
Pays tiers	6	23	137,3	0,7
////////////////////////////////////	////////////////////////////////////	////////////////////////////////////	////////////////////////////////////	////////////////////////////////////
Importations	278	36	339,3	175
Union européenne	272	29	333,8	140
Pays tiers	6	7	5,5	35
Solde	-41	21	+86,4	-164

Source : OFIVAL

COMMERCE D'ANIMAUX VIVANTS EN 2000

	Bovins (1.000 têtes)	Porcins (1.000 têtes)	Ovins (1.000 têtes)
Exportations	1 299,5	220,4	840
Union européenne	1 241,0	219,7	820
Pays tiers	58,5	0,7	20
////////////////////////////////////	////////////////////////////////////	////////////////////////////////////	////////////////////////////////////
Importations	66	442,5	850
Union européenne	65,6	442,5	849,8
Pays tiers	0,4	0	0,2
Solde	1 233,5	-222,0	-10

Source : OFIVAL

Eu égard à l'importance de ces mouvements, **le contrôle des mouvements d'animaux revêt une importance capitale pour notre pays. Or, certains flux sont peu ou mal contrôlés et constituent une véritable menace pour l'état sanitaire de notre cheptel.** La question de l'identification des ovins -qui furent le vecteur de la récente épizootie en France- offre un excellent exemple de ces dangers.

II. LE DANGER RÉSULTANT DES ÉCHANGES D'ANIMAUX : L'EXEMPLE DES OVINS

La crise aphteuse a mis à jour les failles du dispositif d'identification des ovins à l'échelle européenne. Ces lacunes résultent pour partie d'une **application insuffisante des dispositions communautaires en vigueur**. La France, qui prépare sur ce sujet une réforme nationale, soutient vivement ce point de vue devant les instances européennes.

A. LES DISPOSITIONS COMMUNAUTAIRES EN VIGUEUR

1. De strictes obligations communautaires en matière d'identification ovine

Les obligations communautaires découlent de la directive n° 92/102/CEE du 27 novembre 1992, concernant l'identification et l'enregistrement des animaux. Ce texte visait, à l'origine, l'ensemble des animaux de rente, mais les bovins ont été exclus de son champ d'application **en raison de la publication de textes spécifiques relatifs à leur identification¹**. **L'identification doit notamment permettre le contrôle des primes attribuées dans le cadre de la politique agricole commune.**

La directive du 27 novembre 1992 impose aux Etats membres de mettre en place avant le 1^{er} janvier 1995 un système d'identification des ovins/caprins comprenant :

- une liste à jour de toutes les exploitations de plus de trois animaux ;
- un registre d'exploitation comportant les mouvements collectifs et le nombre total d'animaux présents chaque année sur l'exploitation à une date donnée ;
- des marques d'identification (boucle auriculaire ou tatouage) apposés le plus tôt possible et, en tout cas, avant que les animaux ne quittent l'exploitation.

¹ Le dernier en date est le règlement CE n° 1760/2000 du 17 juillet 2000.

2. Une application inégale

Un rapport¹ de la Commission européenne, publié en avril 1998, a évalué les dispositifs nationaux mis en œuvre en application de la directive n° 92/102 précitée.

S'agissant des **ovins**, il est apparu que la **transposition de la directive n'était pas achevée dans de nombreux pays**. Le rapport relève notamment :

- **l'absence de marquage obligatoire de tous les animaux dans certains pays ;**
- **un enregistrement qui, dans certains cas, ne concerne que les exploitations bénéficiaires de primes ;**
- **l'absence de centralisation et d'information des listes établies ;**
- **la disparité des registres délivrés aux éleveurs .**

Le rapport estime ainsi à 40 % la proportion des ovins ne répondant pas aux obligations fixées par la directive et souligne que **la situation est particulièrement préoccupante en Grèce et au Royaume-Uni**. Lors des auditions, la mission d'information s'est vu confirmer les difficultés qui résultent de la quasi-inexistence d'un système d'identification des ovins en Grande-Bretagne.

Mais par delà ce que d'aucuns qualifient de mauvaise volonté évidente manifestée par certains Etats membres, le problème d'harmonisation communautaire en matière d'identification ovine s'explique également par la nature du texte européen qui la régit. Une directive laisse une marge de manœuvre significative aux Etats, ce qui permet la coexistence de systèmes très variés, dont les divergences constituent un réel inconvénient au regard de l'importance des flux d'ovins entre pays de l'Union européenne. **La Commission devrait donc présenter prochainement au Conseil des ministres un projet de règlement imposant aux Etats membres des règles communes en matière d'identification ovine**. Ce projet devrait notamment mettre l'accent sur l'enregistrement de l'ensemble des mouvements des ovins identifiés.

Si la mission d'information souhaite l'adoption rapide de ce règlement, elle ne sous-estime pas les **difficultés spécifiques de l'identification des ovins**. La Commission européenne souligne, en effet, dans son rapport que **les opérations d'identification requises sont trois fois plus**

¹ *Rapport du 17 avril 1998 [COM (1998) 207 final] de la Commission concernant l'identification et l'enregistrement des animaux.*

nombreuses pour les ovins que pour les bovins, ce qui est à mettre en rapport avec la courte durée de vie de ces animaux, en moyenne de six mois. Le coût de l'identification est, de surcroît, plus important au regard de la valeur d'un ovin, qui tourne autour de 600 francs, qu'au regard de celle d'un bovin, en moyenne de 6.000 francs.

B. L'IDENTIFICATION DES OVINS EN FRANCE

1. Un régime contraignant...

Plus récente que celle des bovins, la réglementation française en matière d'identification ovine a été révisée en 1997 afin de tenir compte de la directive n° 92/102/CE. Aux termes de l'arrêté du 30 mai 1997 relatif à l'identification des animaux des espèces ovine et caprine, **tout détenteur naisseur d'ovins** doit apposer à l'oreille gauche de chaque agneau né en France, avant l'âge d'un mois, une boucle agréée comportant :

- la mention du code pays « FR » ;
- un numéro officiel attribué par l'établissement départemental d'élevage, correspondant au numéro de l'exploitation et au numéro d'ordre de l'animal.

Ce numéro suit l'animal tout au long de son parcours, l'arrêté interdisant la vente et la circulation d'ovins non identifiés et imposant l'attribution d'un nouveau repère agréé en cas de perte. Par ailleurs, lorsqu'un ovin quitte un cheptel autre que son cheptel de naissance, il doit recevoir, à l'oreille droite, une identification temporaire agréée.

S'agissant des **ovins importés de l'Union ou d'un pays tiers**, ils doivent, dès lors qu'ils ne sont pas destinés immédiatement à l'abattage, être déclarés auprès de l'établissement départemental d'élevage, qui fait procéder dans un délai maximal de quinze jours à l'identification par un agent habilité, en vue de l'apposition d'un repère agréé.

Conformément à la directive de 1992, l'arrêté de 1997 prévoit, d'une part, qu'un registre retrace, dans chaque exploitation, les mouvements des animaux et, d'autre part, que l'établissement départemental d'élevage tient à jour la liste des exploitations détenant au moins un ovin. A la différence du système d'identification bovin, régi en France par un arrêté du 3 septembre 1998, l'identification ovine présente les caractéristiques suivantes :

– elle concerne des lots, puisque chaque ovin porte le numéro d'identification de son cheptel de naissance, il ne s'agit pas d'une identification individuelle ;

– elle repose sur un bouclage auriculaire simple, alors que l'apposition de deux boucles est requise dans le cas des bovins ;

– elle ne comporte pas l'attribution d'un passeport suivant l'animal dans ses changements d'exploitation ;

– en outre, la liste des exploitations, tenue au niveau du département, ne fait pas l'objet d'une centralisation dans un fichier national unique et le dispositif ne permet pas de connaître les mouvements d'ovins d'un élevage à un autre.

2. ...susceptible d'être cependant renforcé

● L'identification des ovins importés

Le système français d'identification des ovins fonctionne de façon satisfaisante chez les éleveurs spécialisés, qui sont d'ailleurs incités à s'y plier dans la mesure où l'identification conditionne l'attribution de primes. Cependant, les **ovins détenus par les particuliers** comme moyen de «tondre le gazon» échappent souvent de facto à l'obligation d'identification.

Par ailleurs, un réel problème existe s'agissant des «ovins non identifiés » importés. Au mieux, ils sont bagués à l'arrivée par les services des établissements départementaux d'élevage, qui leur attribuent une identification française, ce qui conduit à une «nationalisation » d'ovins d'origine inconnue. Dans le pire des cas, ces ovins ne sont même pas identifiés en France, les établissements départementaux d'élevage (EDE) ne se conformant pas toujours à cette obligation. comme l'a indiqué M. Bernard Martin, Président de la Fédération nationale ovine. *«Il était prévu que les animaux issus d'échanges intracommunautaires disposent d'une boucle de transit, disponible à l'EDE. Cette boucle n'a pas été utilisée, ou si elle l'a été, cela a été très rare. Les animaux britanniques qui entrent en France portent*

seulement une boucle métallique qui leur est apposée au moment de l'embarquement ».

● **Vers l'instauration d'un dispositif plus contraignant ?**

Juridiquement, l'arrêté de 1997, qui ne prévoit pas de sanction en cas de méconnaissance des obligations qu'il édicte, est insuffisamment contraignant. Actuellement ni les directeurs d'abattoirs, ni les services vétérinaires ne peuvent exiger qu'un animal non identifié soit saisi. **Enfin, les obligations d'identification ne s'imposent pas aux négociants, qui par exemple, ne sont pas tenus de procéder de nouveau au marquage en cas de perte de la boucle.**

Un projet de décret est actuellement en préparation pour renforcer les règles applicables. Il prévoit :

- d'assortir les obligations de **véritables sanctions** ;
- **d'étendre le champ d'application de la réglementation aux négociants** ;
- que **l'identification sera désormais individuelle et nécessitera l'apposition de deux boucles**;
- que **le délai imparti pour procéder au marquage sera réduit d'un mois à sept jours** ;
- qu'une **banque de données nationale**, enregistrant l'ensemble des ovins détenus et leurs mouvements sera instaurée.

Votre mission souhaite que cette réforme de l'identification ovine soit menée à bien dès que possible.

● **Le système ANIMO et le suivi des mouvements d'ovins européens**

Les Etats membres sont tenus de procéder à des échanges d'informations relatifs aux mouvements intracommunautaires d'animaux vivants. L'obligation d'établir un certificat sanitaire analogue à celui qui existait auparavant pour l'ensemble des denrées alimentaires, subsiste pour les animaux vivants. Etabli par l'autorité vétérinaire sur le lieu d'expédition, ce certificat doit accompagner l'animal vivant jusqu'à son destinataire.

Parallèlement, l'autorité vétérinaire de l'Etat membre de départ doit communiquer certaines informations à ses homologues de l'Etat

membre de destination grâce au système informatique « ANIMO ». Ainsi, dans chaque département, le Directeur des services vétérinaires est informé quotidiennement des arrivées d'animaux vivants, à partir desquelles il peut organiser des contrôles aléatoires.

C'est le système ANIMO qui a permis aux services vétérinaires français de connaître les exploitations où avaient été expédiés des animaux britanniques susceptibles d'avoir été en contact avec des animaux contaminés par la fièvre aphteuse.

Votre mission souhaite que les mouvements d'ovins vivants en provenance de pays de l'Union européenne soient suivis avec la plus grande précision, eu égard au danger qu'ils représentent en termes d'épizootie.

III. VRAIS ET FAUX RISQUES RÉSULTANT DES ÉCHANGES DE PRODUITS

La déclaration officielle des cas de fièvre aphteuse par les Etats membre de l'OIE joue un rôle essentiel dans la limitation de l'ampleur des épizooties. Cependant, elle s'effectue de façon parfois aléatoire, pour ne pas dire plus...

C'est pourquoi les Etats de l'Union européenne ont mis en place une réglementation des importations de produits en provenance des pays tiers, dont l'application pourrait être, toutefois, plus rigoureuse.

A. L'APPLICATION PARFOIS ALÉATOIRE DU PRINCIPE DE DÉCLARATION DES CAS DE FIEVRE APHTEUSE À L'OIE

1. Le principe de déclaration

En vertu des articles 2, 3 et 6 du chapitre 2-1-1 du titre 2-1 du code zoosanitaire international, les Etats qui souhaitent bénéficier du précieux statut de « pays indemne de fièvre aphteuse sans vaccination » s'engagent à faire preuve de célérité et de régularité dans la déclaration des maladies animales. Il y a malheureusement loin de la théorie à la pratique, et la liste que publie régulièrement l'Office international des épizooties contient parfois le nom d'Etats qui négligent de respecter scrupuleusement leurs engagements internationaux.

2. Une application « à éclipses »

a) Bien que la liste des Etats indemnes de fièvre aphteuse soit périodiquement révisée par l'OIE...

La liste relative au statut des pays en matière de fièvre aphteuse, adoptée par le Comité international de l'OIE, est périodiquement rendue publique, conformément aux dispositions du Chapitre 2.1.1 du Code zoosanitaire international. Cette liste se présente comme suit :

PAYS CONSIDÉRÉS COMME INDEMNES DE FIÈVRE APHTEUSE
OÙ N'EST PAS PRATIQUÉE LA VACCINATION
(A JOUR À LA DATE DU 31 MAI 2001)

Albanie	El Salvador	Islande	[Pays-Bas]*
Allemagne	Espagne	Italie	Pologne
[Argentine]*	Estonie	Japon**	Portugal
Australie	Etats-Unis	Lettonie	Roumanie
Autriche	Ex-rep. Yougde	Lituanie	[Royaume-Uni]*
Belgique	Macédoine	Luxembourg	Singapour
Bulgarie	Finlande	Madagascar	Slovaquie
Canada	[France]*	Malte	Slovénie
Chili	Grèce**	Maurice	Suède
Chypre	Guatmala	Mexique	Suisse
Costa Rica	Guyana	Norvège	[Swaziland]*
Croatie	Haï ti	Nouvelle-Calédonie	Tchèque, Rép.
Cuba	Honduras	Nouvelle-Zélande	Ukraine
Danemark	Hongrie	Panama	[Uruguay]*
	Indonésie		Vanuatu
	[Irlande]*		

* Le statut des pays indemnes de fièvre aphteuse désignés entre crochets [] est suspendu, en raison de la récente apparition de la maladie.

** Le Japon a été réintégré à la liste le 26 septembre 2000, et la Grèce le 25 janvier 2001.

Source : OIE

On notera qu'à la même date, six pays comportent une zone indemne de fièvre aphteuse où n'est pas pratiquée la vaccination : l'Afrique du Sud, le Botswana, la Colombie, la République de Corée, la Namibie et les Philippines ; que deux Etats, le Brésil et la Colombie, ont une zone indemne de fièvre aphteuse où est pratiquée la vaccination et enfin que seul le Paraguay

est considéré comme pays indemne de fièvre aphteuse où est pratiquée la vaccination

b) Certains Etats parviennent à demeurer dans la catégorie des pays « indemnes » alors même qu'ils sont infectés

L'exemple de l'Argentine est, à ce titre, fort instructif.

L'Argentine est parvenue, en mai 1997, après avoir dépensé non moins de 1,2 milliard de dollars et combattu la fièvre aphteuse pendant 70 ans, à figurer sur la liste des Etats indemnes de fièvre aphteuse sans vaccination. Ce statut était d'autant plus précieux que le cheptel argentin de 49 millions de têtes peut alimenter des flux d'exportations importants (339.000 tonnes pour une valeur de 671 millions de dollars en 2000), notamment sur le créneau du bœuf de qualité « Hilton » dont le cours se situe aux alentours de 8 à 9.000 dollars la tonne. Cette conquête augurait bien du développement des exportations vers les Etats libre de toute contamination et ne pratiquant pas la vaccination, mais la contrebande venue du Paraguay en a décidé autrement.

Selon des sources officielles, les services vétérinaires argentins auraient, dès le mois de juin 2000, renforcé les contrôles à la frontière du Paraguay, par crainte que l'épizootie qui y sévissait n'atteigne son territoire. En août, des bovins venant du Paraguay, dont certains présentaient des sérologies positives ont cependant été introduits illégalement en Argentine et mis au contact d'autres bêtes. La **contrebande** entre les deux pays résultait de la différence de prix des animaux (le prix du bétail vif au kilo est 0,25 à 0,45 dollar au Paraguay et de 0,98 dollar environ en Argentine) et de l'absence d'identification individuelle du cheptel.

Après avoir procédé à des **abattages préventifs**, les autorités ont mis sous surveillance sanitaire et militaire plusieurs zones, avec le concours de l'armée. A la fin du mois d'août, divers témoignages de producteurs ont évoqué la mise en œuvre de programmes de vaccination, démentis par le gouvernement. Ces rumeurs se sont poursuivies de façon épisodique jusqu'en janvier 2001. En février, des campagnes de vaccination préventive ont été officiellement menées, mais aucun foyer n'a été reconnu. **Il a fallu attendre le 13 mars 2001 pour que l'Argentine annonce officiellement –le même jour que la France !- l'existence d'un foyer.** L'Argentine a alors suspendu unilatéralement ses exportations vers les Etats-Unis et le Canada, mais non pas celles vers l'Union européenne. Peu après le secrétaire d'Etat à l'agriculture et le chef des services vétérinaires ont été contraints de démissionner, tandis que l'affaire prenait une dimension judiciaire¹.

¹ Cf. «La justicia allanò oficinas del SENASA », dans *Clarín*, 28 mars 2001 ; « Del silencio al reconocimiento publico del rebote de la aftosa », dans *La Nación*, 5 mars 2001.

A la date du 2 juin 2001, l'Argentine comptait 1.105 foyers aphteux. 9.352 animaux étant atteints¹. Un programme de vaccination a été lancé (près de 40 millions de doses auraient été utilisées à la date du 19 mai) et de nombreux gouvernements provinciaux ont demandé que les troupeaux soient vaccinés dès que possible. Le coût total du programme de vaccination est estimé à 62 millions de dollars.

Votre mission se félicite de ce que la France ait consigné les lots de viande fraîche argentine dans les postes d'inspection frontaliers dès le 16 mars et interdit l'importation de viandes fraîches (qu'elles aient été expédiées avant ou après la notification officielle de sa situation par l'Argentine à l'OIE) en provenance d'Argentine, le 23 mars 2001. Elle regrette cependant que cette décision n'ait pas été prise plus tôt, puisque de fortes suspicions pesaient sur l'état sanitaire de certaines parties du cheptel argentin. Elle le déplore d'autant plus que le risque encouru en Argentine était bien connu des spécialistes de la fièvre aphteuse dès l'automne 2000².

Elle déplore en outre que l'Union européenne ait attendu le 4 avril 2001, près de trois semaines après l'annonce faite par l'Argentine, et après huit mois au cours desquels de forts soupçons ont pesé sur ce pays, pour suspendre les importations de viandes fraîches qui en proviennent. Encore cette interdiction ne portait-elle que sur les viandes expédiées après la notification de sa situation par l'Argentine.

Votre mission d'information considère que l'Union européenne et la France doivent sanctionner sévèrement, en refoulant leurs exportations, les Etats qui usurpent le statut de pays indemne de fièvre aphteuse.

B. CONTRÔLER LES IMPORTATIONS DANS L'UNION EUROPÉENNE

Outre les importations d'animaux vivants, la principale source de contamination aphteuse tient au mouvement des marchandises. C'est pourquoi le code zoosanitaire international consacre des dispositions précises aux caractéristiques des viandes (carcasse, viandes fraîches...) et des produits laitiers susceptibles de franchir les frontières, ainsi qu'aux procédés qui

¹ OIE, *Informations sanitaires*, 8 juin 2001, vol. 14, n° 23, *fièvre aphteuse en Argentine, rapport de suivi n°13*.

² C'est ainsi que lors d'une session du Comité exécutif de la Commission européenne de la fièvre aphteuse de la FAO, tenue les 16 et 17 novembre 2000, un intervenant signalait que l'Argentine n'avait pas perdu son statut indemne, alors même que le virus avait été isolé à la suite de tests sérologiques, tandis qu'un autre spécialiste estimait qu'à l'avenir, un foyer devrait être déclaré chaque fois qu'il existerait des preuves d'infection active, comme cela avait été le cas en Argentine. Cf. *Rapport du Comité exécutif précité de la FAO*, p. 8.

permettent l'inactivation du virus (désossage et retrait des systèmes ganglionnaires, maturation, thermisation...).

Si ces contrôles s'effectuent de façon harmonisée aux frontières de l'Union européenne, grâce aux services vétérinaires et douaniers de chacun des Etats, dans des conditions qui semblent satisfaisantes, on s'interroge cependant sur les conditions dans lesquelles certains pays appliquent les dispositions du code zoosanitaire international lorsqu'ils importent des marchandises en provenance de l'Union.

1. Le « principe d'équivalence » et la « clause de sauvegarde »

a) Le principe d'équivalence

Les produits et animaux en provenance de pays tiers, ne peuvent être introduits sur le territoire communautaire que s'ils présentent des **garanties équivalentes** à celles applicables aux mêmes biens produits dans l'Union européenne. Pour être importés, les marchandises doivent, en particulier :

- provenir de pays à partir desquels les Etats membres sont autorisés à importer ;
- être accompagnées de documents sanitaires attestant qu'ils répondent aux conditions sanitaires exigées dans l'Union européenne ;
- provenir d'un établissement agréé, si elles sont manipulées et transformées.

Dès lors que les conditions d'importation sont harmonisées au niveau communautaire, il revient à la Commission européenne de dresser avec discernement la liste des Etats tiers en provenance desquels les Etats membres sont autorisés à importer des produits d'origine animale ou des animaux. A défaut d'harmonisation, c'est chaque Etat membre qui établit la liste des Etats autorisés et les conditions d'importation sur son territoire.

Lorsqu'un Etat demande à Bruxelles de figurer sur la liste des pays autorisés à exporter vers l'Union européenne, il doit notamment communiquer à la Commission, dont les services effectuent des contrôles sur place, hors de l'Union, des informations relatives à :

- l'organisation de l'autorité compétente et des services d'inspection dont il dispose ;

– l'état sanitaire du cheptel domestique et du cheptel sauvage (maladies exotiques des animaux et facteurs susceptibles de compromettre la santé du cheptel d'un pays importateur) ;

– la régularité et la rapidité des informations fournies à l'Office international des épizooties au sujet de l'existence, sur leur territoire, de maladies animales ;

– la réglementation relative à la prévention et à la lutte contre les maladies animales contagieuses ;

– les modalités de prévention et de lutte contre ces maladies ;

– les conditions sanitaires de production, d'entreposage et d'expédition des produits destinés à l'exportation dans l'Union européenne.

b) La clause de sauvegarde

Selon les informations communiquées à votre mission d'information, **la Commission européenne, ou les Etats membres si la Commission ne propose pas de mesures au plan communautaire, peuvent suspendre les importations en provenance de tout ou partie d'un Etat tiers, s'il apparaît qu'une maladie susceptible de constituer un danger grave pour la santé animale s'y manifeste.**

Ils peuvent également soumettre les importations en provenance de ces pays à des conditions particulières ou à des contrôles renforcés.

2. Application aux importations d'animaux et de viandes de pays où sévit la fièvre aphteuse

La police sanitaire des viandes et des produits à base de viande dans l'Union européenne a été harmonisée par la directive 72/462 du 12 décembre 1972, pour les animaux des espèces bovine, porcine, ovine et caprine, et les viandes qui en sont issues (viande fraîche et produits à base de viande).

- **Le régime d'importation des animaux vivants**

La directive précitée n'autorise l'importation des animaux vivants que s'ils proviennent de pays indemnes de fièvre aphteuse depuis au moins de deux ans et n'ont procédé à aucune vaccination depuis au moins un an.

- **Le régime d'importation des viandes**

Les conditions d'importation des viandes sont fixées par groupes de pays. Retenons, à titre d'exemple, qu'une décision n°93/402 a prévu les modalités d'importation, au regard de la police sanitaire, des viandes fraîches en provenance de Colombie, du Paraguay, de l'Uruguay, du Brésil, du Chili et de l'Argentine. Ce texte distingue le régime applicable aux viandes en fonction de la situation de la zone dont elles proviennent au regard de la fièvre aphteuse.

Les viandes fraîches qui n'ont pas subi de traitement d'assainissement peuvent être importées librement des Etat ou des zones indemnes de fièvre aphteuse et sans vaccination.

Les viandes en provenance d'Etats ou de zones non indemnes de fièvre aphteuse depuis au moins douze mois ne peuvent être importées que si elles ont subi un traitement assainissant qui consiste notamment en une maturation d'au moins vingt-quatre heures avant désossage.

3. Les contrôles en France

L'Union européenne dispose de **283 postes d'inspection frontaliers** destinés à contrôler l'entrée des animaux et des produits en provenance des Etats tiers. Gérés par chacun des quinze Etats de l'Union, ces postes sont agréés par l'Office alimentaire et vétérinaire, qui contrôle les installations, les équipements et l'activité du personnel. **En France, il existe 27 postes d'inspection frontaliers** dans lesquels travaillent 23 vétérinaires et 52 techniciens de spécialité vétérinaire. Ils délivrent des attestations vétérinaires et des certificats de passage transfrontaliers à l'issue de leurs contrôles. En 2000, les postes d'inspection frontaliers français ont examiné **53.901 lots de produits** d'origine animale correspondant à 544.900 tonnes. Ils ont refoulé respectivement 619 lots de produits et 158 lots d'animaux hors des frontières communautaires.

Si ce dispositif a permis, depuis dix ans, d'éviter la survenance d'une épizootie aphteuse, force est cependant de constater que, sous des apparences rigoureuses, il s'avère relativement souple, comparé aux pratiques de pays tiers. En effet, certains d'entre eux sont beaucoup plus restrictifs s'agissant de la réglementation des importations de produits européens sur leur territoire que ne l'est l'Union en matière d'importation.

C. DEFENDRE LES EXPORTATIONS EUROPÉENNES : LE CAS DU JAPON

Si les Etats européens font parfois preuve d'une mansuétude excessive vis-à-vis d'Etats convaincus de tromperie au regard des règles du code zoosanitaire international, ils manquent aussi, comme l'ont rappelé plusieurs personnalités entendues par votre mission d'information, quelque peu d'énergie dans la défense de leurs propres exportations à destination de certains pays qui jouissent de statut de zone libre de fièvre aphteuse.

Les règles appliquées par certains clients de la France sont si strictes qu'il est loisible de se demander si leur application ne va pas au delà du strict nécessaire.

Le Japon n'a, par exemple, pas attendu la déclaration officielle de la maladie en France, le 13 mars, pour fermer son marché aux produits français. Il a interdit l'importation sur son territoire de viandes et produits carnés français d'origine bovine, ovine et caprine dès **le 4 mars**, suite à l'annonce de la découverte d'anticorps aphteux dans des sérums provenant de moutons anglais importés en France. **La seule publication d'informations relative à une menace, dont l'origine était l'application du principe de transparence et de précaution et dont la suite a montré qu'elle était parfaitement contrôlée, a entraîné une fermeture du marché nippon aux viandes françaises alors même que la maladie n'était pas déclarée.** Par comparaison, on notera que les Pays-Bas, qui n'ont pas rendu publique de sérologie avant que l'on découvre un cas de fièvre aphteuse sur leur territoire, on pu continuer leurs exportations jusqu'au 21 mars ...

Ainsi, le Japon considère les dispositions du code zoosanitaire international comme des règles a minima. Selon les éléments dont dispose votre mission d'information, alors même que le code précité prévoit qu'un pays retrouve le statut indemne de fièvre aphteuse trois mois après le dernier cas, ce qui correspond à la date du 23 juin 2001, Tokyo pourrait attendre la prochaine réunion de la Commission pour la fièvre aphteuse et autres épizooties de l'OIE -qui se déroulera au mois de **septembre 2001**- avant d'autoriser de nouveau les importations de viandes de porc françaises, alors même que le code de l'OIE prévoit qu'un pays indemne qui a procédé à des

abattages retrouve son statut trois mois après le dernier de ceux-ci. **De ce fait, la France ne retrouverait son statut non pas trois, mais six mois, après le dernier abattage !**

Il semble enfin que l'existence de la libre circulation au sein de l'Union européenne, et l'absence d'harmonisation totale des standards sanitaires entre les quinze Etats qui la composent permette au Japon de prétexter que, puisqu'il existe toujours au moins un Etat membre qui prend des mesures plus contraignantes que les quatorze autres, le niveau de sécurité visé par les décisions de portée communautaires ne correspond pas à ses propres standards. De ce fait même, seules des négociations bilatérales permettent de régler des questions sanitaires épineuses.

Votre mission d'information estime que les instances communautaires compétentes doivent tout mettre en œuvre pour défendre les exportations des quinze membres, et pour attester, vis-à-vis des Etats tiers, la validité des dispositions sanitaires qu'elle élabore.

CHAPITRE VI

RECOMMANDATIONS :

ENVISAGER LE PIRE POUR MIEUX L'ÉVITER

A l'issue de ses travaux, la mission d'information sur la fièvre tient à rappeler, une nouvelle fois, que cette maladie n'est pas transmissible à l'homme et ne constitue pas un problème de santé publique. Cependant, ses implications, sur l'avenir de l'agriculture française en général et sur la pérennité de l'élevage français en particulier, sur le développement rural, sur l'équilibre économique global des zones qui en sont victimes, et sur l'environnement de nos concitoyens, justifient que le politique arbitre de façon claire et transparente entre des préoccupations souvent divergentes et parfois même, inconciliables.

Or, le temps presse. La crise britannique a montré que la fièvre aphteuse est une maladie de la fraude et des échanges, dont la rapidité de diffusion est stupéfiante. Evoquant la situation de la maladie dans le monde, à l'occasion de la 65^e session de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, les 16 et 17 novembre 2000, un expert notait que l'année 2000 avait été «*exceptionnellement mauvaise*»¹ pour la fièvre aphteuse, des foyers apparaissant dans des pays jusque là indemnes (Japon, Corée du Sud, Russie, Mongolie, Grèce, Uruguay, Etat de Rio Grande do Sul au Brésil), tandis que les sérotypes tendent à se diffuser au-delà des zones où il sont traditionnellement à l'état endémique¹.

Quant au Comité exécutif de la Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse, il estimait, à la même époque que : «*la situation de la fièvre aphteuse dans le monde s'était détériorée de manière dramatique au cours de l'année 2000 avec des conséquences financières importantes pour le commerce. Plusieurs pays avec une longue histoire de statut indemne de maladie et disposant de services vétérinaires modernes, appliquant des mesures de lutte appropriées ont eu des foyers de fièvre aphteuse qui ont coûté des milliards de dollars en mesures de lutte et en pertes commerciales*».

¹ Docteur John Ryan, cité dans le rapport du Comité exécutif de la Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse, 65^{ème} session, FAO, 16-17 novembre 2000, page 4.

La crise survenue en Grande-Bretagne quelques mois plus tard a confirmé les préoccupations des experts. L'ampleur qu'elle a revêtue et le « retour d'expérience » consécutif au début d'épizootie en France incitent désormais **à réactualiser les différents scénarios de lutte susceptibles d'être mis en œuvre**, d'autant que l'étude comparée des solutions appliquées dans les pays concernés montre leurs avantages et leurs inconvénients respectifs.

Astreints, en vertu de plusieurs engagements internationaux, **à respecter des normes qui leur échappent en partie, les pouvoirs publics français ne sauraient faire l'économie d'une réflexion approfondie sur les moyens de prévenir les dangers et sur la nécessité d'expliquer à nos concitoyens les raisons qui fondent leur choix.** L'insertion de notre pays dans les échanges internationaux et le respect des traités que la France a ratifiés ne le privent pas, en effet, de toute marge de manœuvre politique.

I. SI LA FRANCE NE PEUT AGIR SEULE, ELLE N'EST CEPENDANT PAS CONDAMNÉE À L'IMMOBILISME

Comme on l'a vu au chapitre IV du présent rapport, **la France a consenti**, en vertu de dispositions du traité de Rome codifiées à l'article 133 du traité d'Amsterdam à ce que **les modalités de gestion d'une crise aphteuse soient définies de façon harmonisée au niveau communautaire.** Tel fut notamment l'objet des directives de 1985 et de 1990. Dans ce contexte, **une action unilatérale de notre pays est inenvisageable, en termes strictement juridiques, d'autant plus que cette stratégie du « cavalier seul » aurait des conséquences dramatiques en termes purement économiques.**

A. LA FRANCE NE SAURAIT AGIR SEULE

Notre pays doit se concerter avec ses partenaires pour des raisons juridiques et pour des motifs économiques.

1. Pour des raisons juridiques

D'aucuns ont recommandé, au cours de la récente épizootie, que la France ait recours à la vaccination médicale. Une telle préconisation était, dans ce contexte précis, irresponsable. En effet, si elle avait rétabli

unilatéralement la vaccination contre la fièvre aphteuse, et était revenue, de ce fait, à la stratégie antérieure à 1991, la France se serait trouvée en contradiction avec la directive n° 91/423. Elle aurait été, en conséquence, susceptible de faire l'objet de poursuites devant la Cour de justice des Communautés.

2. Pour des motifs d'opportunité économique

On ne saurait sans démagogie recommander que notre pays revienne, du jour au lendemain, à la stratégie de prophylaxie médicale qui eut cours pendant trente ans. En perdant le statut de pays « indemne » la France se verrait fermer des marchés importants, aussi bien en Europe que dans les pays tiers. Or, comme on l'a vu, les débouchés des animaux vivants produits en France, à commencer par les « broutards » exportés en Italie, jouent un rôle essentiel dans l'équilibre commercial des régions d'élevage. En outre, les pays tiers -en particulier le Japon et la Corée- vers lesquels la France exporte des viandes appliquent le principe de précaution de façon très rigoureuse vis-à-vis des produits en provenance des Etats indemnes de fièvre aphteuse qui pratiquent la vaccination.

Il est d'ailleurs frappant -et parfaitement anormal au regard du principe de « confiance mutuelle » si souvent invoqué- que le Japon n'ait pas attendu la déclaration officielle de la maladie en France, le 13 mars, pour fermer son marché aux produits français.

Dans ces conditions, **une stratégie de rupture vis-à-vis de l'extérieur aurait des conséquences désastreuses pour l'économie française.**

B. MAIS ELLE PEUT INTERVENIR DANS LES INSTANCES INTERNATIONALES

A trop invoquer la fatalité de la mondialisation, on oublie que **la France demeure un Etat souverain, qui jouit du droit d'agir auprès de ses partenaires** tant dans le cadre des relations bilatérales que des négociations multilatérales. Notre pays pourrait **mettre à profit la prise de conscience suscitée par la récente crise dans des pays qui sont traditionnellement hostiles à la vaccination** où, contrairement à une opinion répandue en France, la stratégie de destruction massive est bien loin d'avoir fait l'unanimité. C'est pourquoi, l'exécutif doit, dès que possible, intervenir tant auprès de l'Union

européenne, que de l'OIE et de l'OMC, en n'oubliant pas que **les seuls combats perdus d'avance sont ceux que l'on a choisi de ne pas mener.**

1. Dans le cadre de l'OIE et de l'OMC

L'action de la France et de l'Union européenne doit tendre à moderniser les normes de l'OIE, lesquelles sont d'une importance capitale pour le commerce des animaux et des produits susceptibles d'être des vecteurs d'épidémies, et agir auprès de l'OMC s'il s'avère, comme de nombreux indices tendent à le montrer, que certains Etats appliquent les normes de l'OIE de façon asymétrique vis-à-vis de leurs partenaires, plus pour des raisons de politique commerciale que pour des motifs de protection sanitaire.

a) L'action au sein de l'OIE pour modifier les normes

L'Office International des Epizooties jouit d'une renommée due à une compétence et une indépendance que nul n'a contestées devant votre mission d'information. Sa légitimité procède de ce que les normes du code zoosanitaire international qu'il établit sont adoptées par les Etats qui en sont membres à la majorité absolue de leurs représentants au Comité international de l'Office. Cette application du principe démocratique -qui connaît peu d'exemples dans les organisations internationales- atteste de la validité des principes qui régissent la préservation contre les épizooties. Pour autant, le système mis en place en 1924 connaît une limite d'importance puisque l'OIE est dépourvue de moyens de sanctions alors même que les Etats membres déclarent volontairement -et s'abstiennent parfois de déclarer- leurs foyers de fièvre aphteuse, ce qui n'est pas sans poser de graves problèmes pratiques.

Dans le cadre de l'OIE -dont le siège est à Paris- **la France doit demander la modification des règles relatives à la vaccination, ainsi qu'une plus grande rigueur dans la déclaration des foyers aphteux par les Etats qui en sont victimes.**

(1) Pour modifier les normes en vigueur

Comme il l'a affirmé au début du présent chapitre, votre rapporteur est convaincu de **la nécessité de conserver ouvertes toutes les possibilités de lutte contre la fièvre aphteuse** -y compris la vaccination médicale-. Or, actuellement, les Etats sont placés devant une alternative : appartenir aux pays indemnes sans vaccination, -quitte, pour certains d'entre eux à dissimuler des foyers de la maladie- ou relever de la catégorie des Etats indemnes avec vaccination. Ne conviendrait-il pas d'ajouter à cette liste une troisième possibilité, compte tenu des progrès réalisés en matière de vaccination, (vaccins purifiés) et pouvant permettre (vaccins «délétés») de distinguer un animal vacciné d'un animal malade, en créant entre la catégorie des pays indemnes avec vaccination et celle des Etats indemnes sans vaccination, une catégorie **d'Etats indemnes avec vaccination et pratiquant régulièrement une surveillance sérologique**. L'application d'une surveillance rigoureuse permettrait ainsi d'obtenir un statut très proche de celui de l'Etat indemne sans vaccination.

De la sorte, les Etats, -à commencer par ceux de l'Union européenne-, sortiraient de l'alternative actuelle qui aboutit à une situation de «tout ou rien». La crainte de voir les épizooties perdurer est, au demeurant, de nature à accroître le nombre des pays désireux de recourir à une vaccination susceptible d'être différenciée et qui donne lieu à la production d'anticorps impossibles à confondre avec les anticorps produits par les animaux malades.

La création de cette nouvelle catégorie permettrait, en outre, de recourir à une vaccination prophylactique sans réinstaurer le système antérieur à 1991 et de concilier la préoccupation des éleveurs de porcins, pour lesquels les exportations de viandes, notamment vers l'extrême-Orient, sont vitales, et celles des éleveurs de bovins qui sont désireux d'exporter des animaux vivants au sein de l'Union européenne.

(2) Pour obtenir que les Etats déclarent TOUS leurs cas de fièvre aphteuse

Le **principe de confiance mutuelle** qui régit les relations entre les Etats membres de l'OIE suppose que chacun d'entre eux fasse passer l'intérêt général de ses partenaires avant l'intérêt particulier de ses exportateurs. L'expérience prouve, malheureusement, que les Etats sont davantage sensibles à celui-ci qu'à celui-là. A ce propos, votre rapporteur juge inutile d'insister sur le comportement de responsables argentins qui font l'objet de poursuites pénales dans leur propre pays pour avoir déclaré officiellement au début 2001 une épizootie aphteuse dont les éleveurs avaient connaissance depuis le mois d'août 2000 !

La France doit sommer les instances de l'OIE compétentes en matière de détermination du statut des Etats au regard de la fièvre aphteuse **d'exercer une surveillance constante** sur ceux-ci et de **sanctionner de façon impitoyable les pays qui ne déclareraient pas des foyers aphteux dont ils avaient connaissance en ne les réintégrant pas sur la liste des pays « indemnes »**. Beaucoup reste à faire en la matière...

b) Le recours à l'OMC pour les faire appliquer

Certains Etats, qu'ils soient indemnes de fièvre aphteuse sans vaccination ou indemnes avec vaccination, saisissent toutes les occasions -on n'ose dire tous les prétextes- pour faire obstacle aux échanges avec les pays où l'on pressent l'existence de foyers aphteux. Ne conviendrait-il pas que la France et la Communauté européenne effectuent auprès de l'OMC les diligences nécessaires s'il s'avère que des mesures abusives sont prises à l'encontre de leurs exportations ?

Certes, le fâcheux précédent de la querelle du bœuf aux hormones, qui s'est soldé par un échec, est de nature à tempérer l'ardeur revendicatrice des Etats de l'Union européenne vis-à-vis de leurs partenaires étrangers. Cependant, il ne saurait être question d'appliquer les règles de l'OIE de façon asymétrique : a minima, s'agissant des produits importés en Europe, et de la façon la plus stricte s'agissant des marchandises et des produits exportés !

(1) Lutter contre les mesures discriminatoires injustifiées

Comment justifier qu'un Etat qui subit lui-même la fièvre aphteuse et a omis de déclarer celle-ci, en violation des accords de l'OIE, puisse refuser des produits en provenance d'une zone où une épizootie de fièvre aphteuse est en passe d'être maîtrisée, alors même que ces produits ne sont pas susceptibles de véhiculer la maladie ? Tel fut pourtant le cas du chocolat belge retenu à la frontière argentine par mesure de précaution. De même, diverses restrictions au commerce, notamment sur les céréales, ont-elles été évoquées devant votre mission d'information. Ajoutons qu'aux dires de certains experts, il apparaît que le porc, dès lors qu'il est guéri de la maladie, n'est plus porteur du virus. Dans ces conditions, le seul risque encouru concerne les animaux vivants en phase d'incubation voire les viandes non maturées d'animaux malades. Comment expliquer les mesures extrêmement restrictives prises par certains Etats importateurs de porc à l'égard de viandes européennes maturées, c'est-à-dire dans lesquelles le pH est abaissé, puisque l'acidification y a détruit le virus ?

Ces mesures inacceptables doivent être combattues avec vigueur dans un cadre bilatéral tout d'abord puis, à défaut, au sein des instances compétentes en matière de commerce international.

Votre mission d'information constate, en outre, que la Commission européenne a fait, comme le remarquait M. Jean Glavany, ministre de l'Agriculture, preuve d'un certain « manque d'enthousiasme » pour convaincre les pays tiers de lever les barrières injustifiées qu'ils ont érigées pendant cette crise. Elle estime que la Commission doit agir avec diligence auprès des instances compétentes pour défendre les exportations européennes.

(2) Faire appliquer le principe de réciprocité

Votre mission d'information a le sentiment que la France et l'Union européenne pourraient, parfois, répondre aux mesures unilatérales qui leur sont opposées par des Etats dont la bonne foi est discutable, par des mesures de rétorsion. Pourquoi accepter que certains partenaires mettent les marchandises françaises sous embargo dès que Paris déclare l'existence d'une sérologie positive sur son territoire, alors même qu'il n'interdit pas l'entrée des marchandises venues d'autres Etats d'Europe où existent de fortes présomptions, pas plus que celle de viandes d'Amérique du Sud provenant d'Etats dont il est de notoriété publique qu'ils omettent sciemment de déclarer des foyers avérés de fièvre aphteuse ?

On constate bel et bien que certains Etats déguisent sous des justifications de protection sanitaire des politiques commerciales de restriction des importations ou des mesures qui ont pour premier effet de faire chuter les prix du marché ! L'OIE comme l'OMC doivent jouer pleinement leur rôle en la matière.

2. Au sein de l'Union européenne

Compte tenu de l'importance des compétences de la Communauté européenne en matière de protection sanitaire, **une action de l'exécutif auprès du Conseil et de la Commission est indispensable.**

a) Dans le Conseil européen

S'il est un organe de l'Union au sein duquel, dans le cadre de négociations intergouvernementales, le gouvernement français peut faire jouer une certaine marge de manœuvre, c'est bien le Conseil des ministres. Deux sujets méritent d'y être évoqués : la stratégie de lutte contre la fièvre aphteuse et son financement d'une part et la gestion des mouvements d'animaux, d'autre part.

(1) Sur la fièvre aphteuse

Dix ans après que la directive de 1990 est entrée en vigueur, le temps est venu de demander à nos partenaires européens de **réévaluer la stratégie commune de lutte contre la fièvre aphteuse**, eu égard aux avancées de la recherche scientifique et au résultat de la lutte menée au cours de l'épizootie du printemps 2001.

En effet, par-delà le motif économique sempiternellement évoqué pour réfuter toute politique vaccinale, et eu égard au coût réel d'une épidémie d'ampleur comparable à celle survenue en Grande-Bretagne, il est clair que **plusieurs de nos partenaires s'interrogent sur la possibilité de trouver une voie médiane, en cas d'épizootie, entre la vaccination traditionnelle et les hécatombes réalisées au Royaume-Uni.**

Par ailleurs, le Conseil européen est bien compétent pour déterminer les **conditions dans lesquelles la Communauté européenne apporte une contribution financière aux Etats qui connaissent des épizooties aphteuses**. A ce titre trois questions méritent d'être soulevées :

– **le relèvement du montant total des crédits susceptibles d'être alloués aux Etats pour compenser les mesures anti-aphteuses** -celui-ci est actuellement manifestement insuffisant pour faire face aux préjudices subis - ;

– **la nature des dépenses éligibles au remboursement partiel par Bruxelles**, car on sait qu'actuellement seules les dépenses pour abattage sur des foyers sont prises en compte, à l'exclusion des abattages préventifs et des effets indirects sur l'économie locale, ce qui est **manifestement inacceptable** ;

– **la grille de répartition des crédits disponibles, entre les Etats**, qui devrait pouvoir tenir compte, le cas échéant, de la responsabilité qu'ils encourent du fait de la non maîtrise de l'épizootie et du préjudice qu'il ont causé à leurs partenaires à cause de la carence manifeste de leurs services sanitaires.

(2) Sur les mouvements et l'identification des animaux

L'une des variables sur lesquelles il est loisible de réaliser les plus grands progrès, en matière de lutte contre les épizooties aphteuses, est le **contrôle et le suivi des mouvements d'animaux**. Celui-ci s'avère, chez certains de nos partenaires européens, qu'ils soient grands producteurs ou grands réexportateurs d'ovins, si réduit qu'il ne permet pas -l'expérience dramatique de la Grande-Bretagne l'a prouvé- de réaliser un suivi efficace.

Votre mission d'information se félicite qu'au cours de son audition, le 5 juin dernier, le ministre de l'agriculture ait fait part de sa volonté d'agir en ce sens auprès des membres du Conseil.

b) Auprès de la Commission européenne

La mission d'information a le sentiment que la Commission européenne est parfois plus exigeante vis-à-vis des membres de l'Union qu'envers certains de ses partenaires dont l'expérience a prouvé que leurs actes démentaient leurs déclarations. Ils interprètent le « **principe de confiance mutuelle** » comme un **blanc-seing à l'institutionnalisation de la tromperie comme fondement des relations commerciales**. Dans cette perspective, **la mission d'information souhaite que les autorités garantes de l'intérêt général des Etats membres soient aussi soucieuses d'interdire l'entrée en Europe de viandes venues de pays où des foyers aphteux sont apparus, que préoccupées de voir les marchés des pays indemnes de fièvre aphteuse se fermer aux exportations européennes**. Pour l'heure, il semble en effet que la seconde préoccupation l'emporte, en règle générale, sur la première.

Selon des informations communiquées à votre mission d'information, l'importation de 18.000 tonnes de bœuf « Hilton » a été autorisée à destination de l'Europe des quinze, alors même que la fièvre aphteuse sévissait en Argentine, à la grande surprise des exportateurs argentins eux-mêmes ! D'après les informations recueillies auprès des services du ministère de l'agriculture, ces viandes n'auraient, certes, pas été importées en France.

La Commission européenne pourrait, de surcroît, à titre pédagogique, établir périodiquement **un bilan chiffré consolidé au niveau de l'Union des pertes commerciales susceptibles de survenir à l'exportation** à cause du passage éventuel de l'Union au statut de zone indemne de fièvre aphteuse avec vaccination. **Il serait, en effet, très difficile pour les pouvoirs publics français de justifier, vis-à-vis de l'opinion publique nationale, une politique de non-recours à la vaccination si Bruxelles n'est pas en mesure d'apporter une réponse claire et quantifiée, qui prenne en compte les dépenses réellement enregistrées au cours de la récente épizootie**. Il est

d'ailleurs frappant de constater que les chiffres initialement avancés pour justifier, en 2001, la poursuite de la politique de non-vaccination sont ceux publiés, en 1988, par le rapport Mac Sharry qui reposait sur l'hypothèse de 13 cas en 10 ans ! Pour être crédible, le choix du non recours à la vaccination doit être argumenté autrement que par l'évocation de pertes dramatiques à l'exportation, sans que l'on sache ni quel pays elles toucheront, ni quelles branches seront concernées, ni quels montants sont en jeu.

La connaissance de ces données, rapprochées de celles qui résulteront, dans les mois à venir, de l'épizootie en cours, permettront aux pouvoirs publics européens de prendre une décision collective dépourvue d'a priori et pleinement justifiée vis-à-vis des citoyens. N'est-il pas frappant qu'un débat ait été entamé, en Grande Bretagne, pour réclamer un réexamen des mesures de lutte contre la fièvre aphteuse, vu les conséquences catastrophiques de la récente épizootie ? La mission d'information se félicite d'ailleurs qu'au cours de son audition, le 5 juin 2001, le ministre de l'Agriculture ait déclaré que la vaccination ne constituait pas un sujet tabou et qu'elle méritait d'être évoquée, tant au sein du Conseil de l'agriculture qu'à l'OIE.

Quelle que soit l'incidence de ces actions auprès de nos partenaires, la politique de lutte contre la fièvre aphteuse doit recourir à l'ensemble des outils disponibles, de façon appropriée au regard des contraintes occasionnées par leur utilisation. En la matière, la mission d'information estime qu'il serait dangereux d'exclure a priori, pour des raisons d'opportunité à courte vue, l'une des solutions qui s'offrent aux décideurs.

II. TOUS LES INSTRUMENTS DE LUTTE DOIVENT ÊTRE MIS EN ŒUVRE POUR JUGULER UNE ÉVENTUELLE ÉPIZOOTIE

Le calme relatif dans lequel a vécu l'Europe de l'Ouest depuis le début des années 1990 était un calme trompeur. **La résurgence de foyers aphteux, l'intensification des échanges commerciaux, la rapidité des transports de personnes accroissent la possibilité de voir une épizootie aphteuse déferler en Europe, là où on l'attend le moins.** La survenance d'une crise en Grande-Bretagne -Etat protégé depuis toujours par son insularité- a d'ailleurs devancé ce présage : aucun pays n'est désormais à l'abri d'une crise, d'autant plus grave qu'elle serait causée par un virus doté d'un sérotype venant d'une zone lointaine, vis-à-vis duquel les animaux -fussent-ils vaccinés- seraient sans défense.

Si la crise n'est pas fatale, elle est probable, d'autant que l'on connaît le penchant naturel des institutions à parer au plus pressé en pariant

sur la chance pour échapper à la catastrophe. Hélas, il semble qu'en matière sanitaire, il soit plus efficace de prévenir que de guérir. Il convient donc de ne rien laisser au hasard mais, tout au contraire, de renforcer la prévention en période de répit, de mobiliser toutes les solutions techniques en début de crise et de se doter des moyens financiers et humains qui constituent le corollaire de la politique choisie et le gage de l'acceptation de celle-ci par la population et par les professionnels concernés.

A. RENFORCER LA PRÉVENTION EN L'ABSENCE DE CRISE

De la directive de 1990 relative à la lutte contre la fièvre aphteuse et du rapport Mac Sharry qui l'avait précédée, les observateurs n'ont retenu que l'interdiction de vacciner les animaux sensibles à cette maladie. Il conviendrait aujourd'hui d'aller jusqu'au bout de la logique interne de ces documents, sous-tendus par l'idée qu'une politique efficace, une fois la maladie éradiquée, repose sur un dispositif de prévention sans faille tant aux frontières que dans les exploitations agricoles, celui-ci s'accompagnant d'exercices destinés à tester le caractère opérationnel des dispositions envisagées en cas de crise.

1. Contrôler les frontières

La fièvre aphteuse est une maladie des transports et des échanges. Elle résulte aussi **de la fraude** et **se trouve favorisée par l'existence de mouvements illicites d'animaux** et de supports susceptibles de la diffuser. C'est pourquoi il est capital de mettre en œuvre un contrôle tant aux frontières avec les pays tiers qu'au sein même du marché unique européen.

a) Les frontières avec les pays tiers : pour un contrôle implacable

Le contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne doit s'appliquer avec une diligence particulière dans les **aéroports**, sur les **frontières terrestres** et dans les **ports**.

(1) Les aéroports

L'accroissement de la rapidité des échanges commerciaux, notamment par avion, a une incidence considérable en termes épidémiologiques. C'est pourquoi **les contrôles dans les aéroports doivent être particulièrement rigoureux** en particulier en ce qui concerne :

– la **destruction des eaux grasses et des déchets alimentaires en provenance de zones infectées par la fièvre aphteuse** (on renverra, sur ce point aux extraits du rapport Mac Sharry cités au chapitre I ; qui demeurent d'actualité douze ans après avoir été publiés) ;

– **l'interdiction faite aux voyageurs d'introduire des aliments**, surtout s'ils viennent de zones rurales où vivent des animaux sensibles à la maladie, ou s'ils s'y rendent ;

– le **contrôle des importations susceptibles de véhiculer la maladie** (viandes non maturées...).

(2) Les frontières terrestres

La disparition du rideau de fer a eu pour effet de rouvrir la voie naturelle par laquelle, depuis des siècles, des épizooties se propagent d'Est en Ouest. C'est pourquoi une attention particulière mérite d'être portée à la **surveillance des mouvements d'animaux** –et notamment des ovins en provenance de l'Europe orientale-. La crise aphteuse survenue en Grèce et celle apparue en Italie pourraient, bien avoir été causées par des trafics illicites d'ovins, qui se produisent d'autant plus aisément que la Communauté européenne verse des aides à certaines productions, alors que les pays voisins n'en bénéficient pas.

(3) Les ports

L'attention des membres de votre mission a été appelée non seulement sur les risques résultant de **l'introduction de marchandises suspectes dans les ports**, mais aussi sur les conditions dans lesquelles est réalisé **l'avitaillement des navires**. N'est-il pas dangereux que des sociétés d'avitaillement puissent importer des viandes provenant de pays touchés par la fièvre aphteuse, par dérogation aux principes communautaires et bénéficient ensuite du droit de faire circuler ces produits dans l'Union ? Il en résulte un risque permanent pour l'agriculture européenne.

b) Les échanges intra-européens : la « confiance mutuelle » n'exclut pas de rigoureux contrôles

Les Etats qui ont constitué le marché intérieur se sont engagés à abolir les frontières afin d'y permettre la libre circulation des marchandises. Pour autant, ils n'ont pas renoncé à pratiquer des contrôles sur leur territoire, sous réserve que ceux-ci soient aléatoires et non discriminatoires.

(1) Appliquer avec discernement le principe de « confiance mutuelle »

Au sein de l'Union européenne plus encore que dans les relations avec les Etats membres de l'IOIE, les partenaires se sont engagés à respecter une forme de « **confiance mutuelle** ». Votre mission d'information craint que cette confiance ne soit souvent **trahie**. Elle s'interroge, en effet, sur certaines pratiques relatives au commerce des ovins vivants et en particulier :

– sur **les conditions dans lesquelles des animaux sont identifiés juste avant leur embarquement** dans certains pays voisins, **ce qui rend quasiment inutile toute tentative pour suivre leur parcours en amont** ;

– la façon dont **certains Etats achètent des ovins hors de la Communauté et leur confèrent leur propre «nationalité» avant de les réexpédier dans l'Union** sans qu'il soit possible de connaître leur pays d'origine réel.

Votre mission d'information souhaite que ces pratiques soient enfin fortement encadrées. Il ne servirait à rien, sinon, de tenter de renforcer la traçabilité des ovins, alors même que ce sujet est crucial pour la France, premier consommateur de viande ovine de l'Union.

(2) Effectuer des contrôles non discriminatoires

Les moyens financiers mis en œuvre par l'Etat pour contrôler les mouvements d'animaux méritent d'être confortés et renforcés. **A l'aube de la parution des «lettres de cadrage budgétaire» la mission d'information lance un appel solennel au Gouvernement pour que les moyens dont disposent les services vétérinaires pour accomplir leur mission soient étoffés.** La déliquescence du système vétérinaire de contrôle britannique montrera, s'il en est besoin, aux pouvoirs publics la voie à ne pas suivre en matière de négligence dans les contrôles par les pouvoirs publics.

Votre mission s'interroge également sur l'opportunité de conserver des sites de transit intra-communautaire d'animaux (où ceux-ci

effectuent des haltes au cours de déplacements) au sein même de régions d'élevage.

2. Détecter les animaux malades

L'une des principales leçons de la crise survenue en mars 2001 en France tient à ce que **l'efficacité du dispositif décentralisé de lutte contre la fièvre aphteuse repose sur une veille constante en l'absence d'épizootie et sur une surveillance renforcée au moment des grands mouvements d'animaux.**

(1) En période de routine

L'action combinée des services vétérinaires, des groupements de défense sanitaire et des vétérinaires sanitaires a une incidence déterminante sur le suivi épidémiologique du cheptel français.

(a) Mission et moyens des directions des services vétérinaires

Les directions départementales des services vétérinaires français engagées dans la lutte contre l'épizootie aphteuse ont montré leur réactivité et leur efficacité face à la menace d'épizootie. Votre mission d'information tient à leur donner acte de cette réussite, qui doit également beaucoup à la collaboration des vétérinaires sanitaires et des groupements de défense sanitaire.

Actuellement, les ressources en personnel des services vétérinaires se composent de 1.000 vétérinaires inspecteurs (dont 40 à l'administration centrale et 960 dans les services départementaux) et de 4.050 techniciens. Cette « force de frappe » doit être préservée. La création de 300 emplois budgétaires à l'occasion du vote de la loi de finances pour 2001 va dans la bonne direction, mais cet effort doit être poursuivi dans les années à venir.

(b) Action des vétérinaires sanitaires et des groupements de défense sanitaire

Sur les 11.000 **vétérinaires** français, 8.000 environ exercent en milieu libéral, dont 3.000 en zone rurale. Ces **vétérinaires** sont les **premières sentinelles** de la lutte contre la fièvre aphteuse. C'est pourquoi il est

nécessaire de **favoriser la pérennisation de leur activité dans le domaine de l'élevage**, laquelle est, pour partie, équilibrée par une activité réalisée grâce à la clientèle canine. L'existence du **mandat sanitaire** -procédure inconnue en Grande-Bretagne- et l'étroitesse des liens entre la profession agricole et les vétérinaires sanitaires permettent de constituer un **réseau national d'épidémiosurveillance** qui mérite d'être préservé et renforcé.

Dans le même esprit, l'action des **GDS** se révèle déterminante pour assurer la formation et l'information des éleveurs sur la maladie et sur les différentes prophylaxies susceptibles d'en venir à bout. Votre mission d'information s'interroge sur la possibilité de faire participer les négociants en bestiaux, à l'activité des GDS, compte tenu de l'importance des mouvements d'animaux qu'ils gèrent.

Elle recommande de mener de façon périodique des **campagnes de formation et d'information** sur le danger constitué par la fièvre aphteuse -dont la majorité des éleveurs et des vétérinaires n'ont plus une connaissance expérimentale- afin de sensibiliser les milieux concernés aux conséquences de cette maladie.

Votre mission estime que ces vétérinaires doivent être durablement impliqués dans la surveillance épidémiologique du cheptel. En effet, grâce aux politiques de vaccination systématique, de nombreuses maladies animales ont disparu, telles la brucellose et la tuberculose ont disparu. Même si les animaux sont examinés périodiquement par un vétérinaire, dans le cadre de la prophylaxie contre la brucellose, la leucose ou la tuberculose, il n'en reste pas moins que se pose, à terme, la question de la fiabilité du réseau d'épidémio-surveillance français. La surveillance du cheptel, le conseil aux éleveurs, le suivi épidémiologique préventif doivent, en conséquence, être reconnus, soutenus -et financés par l'Etat- et mis en œuvre en liaison avec les GDS et les GTV.

Faute de cela, la diminution du nombre des vétérinaires sanitaires en zone rurale et la disparition du maillage actuel auraient une incidence catastrophique sur la situation sanitaire de l'élevage français et sur sa vulnérabilité face aux épizooties.

(2) Au cours des rassemblements et des mouvements d'animaux lorsqu'ils ont une forte intensité

La mission préconise de réaliser à titre préventif **des contrôles sérologiques au moment où les flux et les rassemblements d'animaux vivants** -et en particulier ceux d'ovins- sont le plus intenses.

D'un point de vue général, la mission estime souhaitable que **les plans d'intervention soient préparés et mis en œuvre au niveau départemental, mais que certains des moyens matériels et humains qu'ils nécessitent puissent, pour partie, résulter de l'échelon régional, le préfet de zone de défense pouvant disposer des moyens plus importants que ceux dévolus aux préfets de département, notamment pour organiser une « force de frappe » destinée à l'abattage.**

3. Réaliser des exercices

La mise en œuvre des plans de lutte contre la fièvre aphteuse serait utilement facilitée par la réalisation **d'exercices préparatoires «en vraie grandeur»**, tant sur le terrain qu'en collaboration avec les laboratoires chargés de réaliser des sérologies sur des prélèvements.

(1) Sur le terrain

Les modalités de l'installation des **rotoluves, des pédiluves** et autres installations de désinfection, qui doit s'effectuer rapidement pour être efficace nécessitent d'être bien connues des services appelés à y participer. Or, l'expérience prouve que celle-ci est relativement compliquée. Ainsi, des exercices périodiques pourraient-ils être prévus **-et financés-** pour faire face à l'urgence.

(2) Avec les laboratoires

La gestion de centaines de prélèvements sérologiques nécessite également une grande technicité de la part des services compétents. C'est pourquoi, il est souhaitable de les associer à des scénarios de crise, pour faire face éventuellement à des circonstances plus graves que celles survenues en France au mois de mars 2001.

B. MOBILISER TOUS LES MOYENS TECHNIQUES EN DÉBUT DE CRISE

Comme l'indiquait un haut fonctionnaire devant votre mission d'information : **Rien ne sert de courir après le virus aphteux**. Pour le maîtriser, il est indispensable de détecter les animaux infectés très rapidement et de juguler sa diffusion le plus tôt possible.

1. « Rien ne sert de courir après le virus » : minimiser le délai entre découverte des foyers et abattages préventifs

Comme le souligne le professeur B. Toma¹, il est nécessaire de **réduire au minimum le délai qui s'écoule entre la découverte d'un foyer et la fin des abattages des animaux qui en sont issus. L'identification des animaux malades et leur destruction doivent donc s'effectuer avec la plus grande célérité.**

a) Disposer d'une « force de frappe » régionale

La capacité d'abattage des animaux est limitée, en pratique, par le nombre des agents susceptibles de le réaliser², surtout lorsque la campagne d'éradication concerne de grands troupeaux. La Grande-Bretagne offre d'ailleurs un excellent exemple de cette situation puisque les mesures d'abattage ont subi des retards dus au manque de vétérinaires et que les pouvoirs publics, désarmés, ont eu recours à la coalition hétéroclite de chasseurs, de vétérinaires en retraite et d'étudiants en fin d'études vétérinaires pour procéder aux abattages. En France, votre mission d'information a constaté, sur le terrain, que la mise en œuvre de certains abattages -réalisés de nuit et sans moyens de contention- aurait pu être moins efficace si les services vétérinaires avaient dû abattre davantage d'animaux. C'est pourquoi il serait souhaitable de prévoir l'intervention d'une « force de frappe » interrégionale susceptible de mettre en œuvre des moyens humains et matériels suffisants.

¹ « Les leçons d'une épizootie », article cité.

² Cf. S. Maragon et al. « The Italian foot and mouth disease [...] », article cité page 57, voir également S.C. Howard et C.A. Donnelly, «The importance of immediate destruction in epidemics of foot and mouth disease», dans *Research in Veterinary Science*, 2000, n° 69.

b) Eliminer les animaux de façon digne

Votre mission d'information considère que les abattages des animaux doivent être effectués avec dignité, et qu'il faut apporter une attention particulière à la destruction des cadavres.

(1) Les abattages

Il convient de noter, en premier lieu, que la France n'a pas la même tradition que la Grande Bretagne en matière d'abattage. Si des animaux ont toujours été sacrifiés dans notre pays, même lorsque la vaccination généralisée était pratiquée, le phénomène n'a jamais atteint la même ampleur qu'en Grande-Bretagne. Ainsi, lors de la crise de 1967, la Grande-Bretagne a abattu jusqu'à 470.000 animaux. Le plus grand nombre d'abattages pratiqués en France dans les années 1960 fut, selon l'AFSSA, de 12.259 en 1962 (pour 198 foyers) et de 10.479 en 1961 (pour 2.626 foyers).

Notre pays ne saurait procéder à des abattages dans les conditions observées en Grande-Bretagne -que certains ont décrites comme choquantes-. Vis-à-vis de l'opinion publique, un soin particulier doit être apporté aux modalités d'abattage des animaux. Il semble, s'agissant des abattages de porcs, que les véhicules dotés d'un dispositif d'électrocution soient adaptés pour les animaux adultes et non pas pour des porcelets. Il convient, par conséquent, de se doter d'autres instruments (injection de poisons curarisants) pour les éliminer.

(2) La destruction des cadavres

Le traitement de milliers de cadavres d'animaux suscite des difficultés incontournables. Il n'est pas possible de les ensevelir quand les terres sont gorgées d'eau, ni de les incinérer lorsque l'on se situe en zone de forte densité, surtout si des bovins susceptibles d'être atteints de l'ESB se trouvent parmi eux. C'est dire qu'une attention particulière mérite d'être portée à la disponibilité des moyens de destruction traditionnels (équarrissage...) et à la mise en œuvre de l'élimination des cadavres.

L'expérience prouve, en outre, que les éleveurs sont déconcertés par la procédure qui consiste à prendre un arrêté préfectoral ordonnant l'abattage de leur cheptel, sans que les services compétents leur donne des informations précises sur les résultats des sérologies pratiquées sur les animaux détruits. **La transparence des pratiques de l'administration doit être la contrepartie de la transparence que la loi exige des éleveurs.**

2. Devancer le virus en recourant à l'abattage des animaux « contact »

Votre commission d'information approuve la pratique de l'abattage des animaux-contacts. Il serait nécessaire de lui donner, à l'avenir, une base textuelle plus claire que l'habilitation générale qui résulte de l'article L. 221-1 du code rural. Il conviendrait, au surplus, **d'expliquer aux éleveurs les raisons de ces abattages et de leur notifier personnellement les résultats des analyses sérologiques effectués, de même qu'à toutes les personnes dont les animaux sont abattus.**

3. Etre en mesure de procéder à une vaccination d'urgence

Pour procéder à une vaccination d'urgence si le risque apparaît de perdre le contrôle de l'épidémie, il faut disposer :

– des doses de vaccins nécessaires ;

– d'une méthodologie opérationnelle pour calculer le moment le plus opportun pour réaliser cette opération, notamment compte tenu du risque de voir l'épidémie se prolonger (ce qui a une incidence déterminante sur les embargos décrétés à l'étranger, et donc sur le montant des pertes pour l'économie).

a) Disposer de stocks vaccinaux suffisants

Pour faire face à une épizootie aphteuse, les pouvoirs publics doivent **constituer des stocks de vaccins suffisants**, à l'instar de ceux préparés aux Etats-Unis. On trouvera la description dans le tableau ci-après du stock vaccinal préparé par les autorités françaises à partir de 1991.

Il convient, en outre, que **ces vaccins soient régulièrement renouvelés.** On sait, en effet, que le **respect des limites de validité** de ce type de produit a une incidence capitale sur leur efficacité.

**ÉTAT DES RÉSERVES FRANÇAISES
DE VACCINS CONTRE LA FIÈVRE APHTEUSE
AU 24 MARS 2001**

1. Stock disponible dans la banque française de vaccins contre la fièvre aphteuse (Merial-Lyon) :

250.000 doses de vaccins AFTOVAX

- type 01 MANISSA (actif contre la souche sévissant actuellement au Royaume-Uni et en France)
- utilisables chez les ovins, caprins et bovins
- date de péremption : 29/03/01, sachant que les vaccins restent efficaces six mois après leur date de péremption (le teste de contrôle d'efficacité de ce vaccin est en cours à l'AFSSA Lyon)

30.000 doses de vaccins AFTOPOR

- type 01MANISSA
- utilisables chez les porcins, caprins et bovins

2. Marchés en cours

Commande exceptionnelle à Merial :

- 300.000 doses de vaccins AFTOPOR
 - type 01MANISSA
 - utilisables chez les porcins, caprins et bovins
 - coût : 775.000 F

Appel d'offre européen :

- 900.000 doses de vaccins
 - types A, ASIA1 et SAT2
 - utilisables chez les porcins, caprins et bovins
 - coût : 2.500.000 F

Source: DGAL

b) Définir dans la transparence les conditions dans lesquelles il serait procédé à la vaccination

Les observations du professeur B. Toma¹ sur la nécessité de mettre à jour les analyses coût-bénéfice des stratégies de lutte méritent d'être, une nouvelle fois, citées : « *il paraît indispensable, aux plans français et de l'Union européenne, qu'une étude avantages/coûts comparative des scénarios majeurs : abattage versus vaccination soit utilisée en prenant en compte l'évolution des différents facteurs depuis les dernières études faites au plan européen, il y a une quinzaine d'années, et que ses résultats soient largement*

¹ B. Toma, « Les leçons d'une épizootie », article cité.

disponibles. En résumé : il faut refaire des études avantages/coûts des scénarios de lutte contre la fièvre aphteuse en Europe. »

C. SE DOTER DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS QUI CONSTITUENT LE COROLLAIRE DE LA POLITIQUE CHOISIE

Le choix d'une politique (vaccination médicale et abattages ponctuels, vaccination en anneau, recours exclusif à l'abattage après l'éradication), **est directement lié non seulement à la disponibilité des moyens techniques nécessaires pour sa mise en œuvre, mais aussi à l'existence des ressources financières propres à en faire accepter les conséquences par les professionnels intéressés.** Les éleveurs, auxquels on interdit de vacciner, ne comprennent pas que la puissance publique ne leur vienne pas en aide lorsqu'une crise survient, alors même que leur cheptel aurait été épargné s'il avait été vacciné. En outre, lorsque les campagnes d'abattage atteignent plusieurs milliers d'animaux, la question du financement des pertes qu'elles occasionnent est posée de façon incontournable.

1. Les moyens humains

L'expérience tirée de la crise britannique et des abattages réalisés en France montre que **la gestion d'une crise au cours de laquelle sont euthanasiés des milliers voire des dizaines de milliers d'animaux ne laisse pas indemne ceux qui y assistent**, qu'il s'agisse des vétérinaires -qui ont prêté le serment d'Hippocrate- ou des éleveurs (l'un d'entre eux a même mis fin à ses jours en Grande Bretagne). C'est pourquoi il serait souhaitable de prévoir **des mesures d'assistance aux victimes que la crise plonge dans la détresse**, dans des conditions analogues à celles mises en oeuvre au cours d'autres catastrophes, tant pour les propriétaires d'animaux que pour les services vétérinaires.

2. Les moyens financiers

Les collectivités qui ont assumé la responsabilité de la politique d'interdiction de la vaccination à savoir la Communauté européenne et l'Etat doivent en supporter les conséquences financières.

(1) Pallier l'insuffisance des moyens de l'Etat

Le coût des pertes occasionnées à l'économie par une épidémie aphteuse doit sans conteste être pris en charge par l'Etat. A ce titre, votre mission considère que les moyens mis en œuvre par le Gouvernement pour faire face à la récente épidémie sont gravement insuffisants. Comment expliquer en effet que les compensations financières évoquées au chapitre 4 ne prennent pas en compte tous les préjudices indirects enregistrés ? Au demeurant, cette question dépasse les seules compétences du ministère de l'Agriculture et intéresse directement celles du ministère du Budget.

Il est, en outre, souhaitable d'inclure le coût pour l'Etat de la compensation de la totalité des préjudices causés par une épizootie dans les calculs coût-avantages. Cette question est d'ailleurs indissociable de celle de la contribution de l'Europe aux dépenses réalisées par la France.

(2) Mobiliser des financements européens

Selon les informations dont dispose votre mission d'information, **les services de la Commission font une application très stricte de la lettre des dispositions financières adoptées par le Conseil en matière de compensation des pertes dues à une épizootie aphteuse.** Votre rapporteur s'étonne, par exemple, que le maintien de certains animaux dans les exploitations du fait des embargos n'ait, selon les services de Bruxelles, occasionné aucun manque à gagner, dans la mesure où ces animaux avaient pu être commercialisés (!).

Il y a une véritable incohérence à imposer aux Etats d'appliquer les mesures les plus draconiennes en termes de prophylaxie vétérinaire et à ne pas tirer les conséquences financières de ces prescriptions. A cet égard, il est d'ailleurs indispensable que la Communauté prenne en charge une partie du coût des abattages préventifs .

Pour votre mission d'information, la solidarité n'exclut pas l'équité. Aussi la prorogation d'un système de participation européenne aux dépenses entraînées par une épizootie qui favorise les Etats les moins rigoureux ou les moins habiles à prévenir et à endiguer la maladie, tandis que les pertes supportées par les Etats les plus performants sont « mesurées au trébuchet », serait une grave erreur.

III. PRÉSERVER LA FACULTÉ D'UNE VACCINATION GÉNÉRALISÉE

Comme votre rapporteur l'a souligné au début du présent chapitre, **il convient d'envisager toutes les solutions pour lutter contre la fièvre aphteuse, y compris la vaccination.** En effet, seule une politique volontariste menée au niveau international permettrait d'éradiquer la maladie, à l'instar de celle qui a été menée avec succès contre la variole. Dans cette perspective, qui offre une alternative aux abattages massifs à moyen terme, il est nécessaire de renforcer considérablement une recherche qui -risquons le mot- semble s'être quelque peu assoupie au cours des dernières années.

A. ENCOURAGER LES RECHERCHES

Les incitations en matière de recherche concerneront aussi bien la préparation des vaccins que l'amélioration des techniques sérologiques.

1. Concevoir de nouveaux vaccins

On peut, d'ores et déjà, utiliser des vaccins hautement purifiés, qui permettent de distinguer les animaux malades des animaux vaccinés.

La fabrication de vaccins « délétés » offre, en outre, des perspectives très encourageantes pour distinguer les animaux malades des animaux vaccinés. Ces avancées sont la condition sine qua non d'une évolution du code zoosanitaire international tendant à créer une catégorie intermédiaire entre les Etats indemnes avec vaccination et les Etats indemnes sans vaccination. Mais cette avancée est indissociable de progrès à réaliser en matière de sérologie aphteuse.

2. Améliorer les examens sérologiques

Au cours de la récente crise, il semble que **les grands laboratoires européens compétents en matière de fièvre aphteuse se soient rendu compte que leurs méthodes et les protocoles relatifs aux sérologies qu'ils réalisent ne sont pas encore assez harmonisés.** Il y a lieu de corriger cette

imperfection à l'avenir, ce qui aura pour effet de permettre des comparaisons de résultats entre les laboratoires nationaux de référence.

Au surplus, il serait utile d'engager des recherches afin d'éliminer les **difficultés pour distinguer les animaux « positifs » des « faux positifs »**. Ceci importe d'autant plus qu'une suspicion sérologique conduit les autorités vétérinaires à demander l'éradication du troupeau en vertu du principe de précaution. **Une plus grande maîtrise des procédés de détection de la maladie aurait peut-être, en outre, pour effet de permettre d'éviter certains abattages coûteux pour les finances publiques.**

B. FAVORISER LA VACCINATION

1. Viser l'éradication de la maladie à l'échelle mondiale

L'éradication de la fièvre aphteuse de la surface du globe n'est pas hors de portée, ainsi que l'a montré l'audition des docteurs Cheneau et Le Forban.

Malheureusement, une différence existe entre les priorités, en la matière, des pays développés et des pays en voie de développement. Les premiers considèrent la fièvre aphteuse comme un danger majeur, un instrument de guerre commerciale, compte tenu de son impact sur un cheptel génétiquement sélectionné et donc relativement plus sensible aux effets du virus. Les seconds, en revanche, sont logiquement moins motivés pour éradiquer une maladie souvent endémique, qui ne tue pas l'ensemble du bétail et auquel leur cheptel, plus rustique, est moins sensible. D'autres infections animales mobilisent leur attention bien plus que la fièvre aphteuse. Ils considèrent, en outre, que l'abattage des cheptels est, pour reprendre les termes du directeur général de la FAO, *« une logique de pays riches »*¹

C'est pourquoi, il faut envisager une **extension des campagnes de vaccination à l'ensemble des zones infectées** et, à tout le moins, en premier lieu à celles qui bordent l'Europe.

¹ Cf. *Le Vif-Express*, 20 avril 2001, page 69.

2. Favoriser la vaccination dans des « zones tampon » autour de l'Union européenne

Comme le montrent les travaux précités de la Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse placée sous l'égide de la FAO, **les pays indemnes sans vaccination ont tout intérêt à favoriser le maintien de « zones-tampon » à proximité de leurs frontières sur les voies traditionnelles empruntées par les infections. A ce titre, une politique active de vaccination dans les pays du Caucase doit être encouragée.**

3. Vacciner les espèces rares

Conformément aux recommandations de l'OIE, il convient de prendre, dès à présent, des dispositions pour préserver les « troupeaux-reliques » -pour la pérennisation desquels il est indispensable de constituer des réserves d'embryons- qui constituent un réservoir indispensable à la préservation de la diversité génétique. La France en recèle qui représentent de nombreuses et importantes races de toutes les espèces bovines (parthenaise), ou ovines (mérinos de Rambouillet).

*

* *

Réunie le jeudi 21 juin 2001, la Commission des Affaires économiques a adopté le présent rapport d'information.

ANNEXE I

AUDITIONS RÉALISÉES PAR LA MISSION D'INFORMATION

I. MINISTÈRES

A. *MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE*

M. Jean Glavany, Ministre de l'agriculture et de la pêche

Direction générale de l'Alimentation

Mme Brigitte Arbelot, adjointe au Chef du bureau de la santé animale, chargée de mission à la sous-direction de la santé et de la protection des animaux

M. Georges Bédès, Président de la 1ère section du Conseil général vétérinaire

Mme Véronique Bellemain, vétérinaire inspecteur en chef, adjointe au sous-directeur de la santé et de la protection des animaux

Dr Isabelle Chmitelin, adjointe à Mme la Directrice générale de l'alimentation et chef des services vétérinaires

M. Gérard Coustel, Chef du bureau de la santé animale et responsable de la cellule de crise Fièvre aphteuse

M. Benjamin Le Chatelier, vétérinaire inspecteur au bureau des matières premières, responsable de la mise en œuvre des mesures relatives aux produits au sein de la sous-direction chargée de l'hygiène des aliments

Mme Catherine Rogy, chargée des contrôles vétérinaires aux frontières intra-européennes

Mme Gisèle Rossamignod, chargée des contrôles vétérinaires aux frontières pays tiers

Direction des politiques économique et internationale

Mme Marie Guittard, directrice adjointe

Conseil national du génie rural, des eaux et des forêts

M. Jean-Louis Porry, ingénieur général

B. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Direction générale de la santé

Général Edouard Talieu, vétérinaire biologiste, Chef des services vétérinaires de la direction centrale du service de santé des armées

C. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

M. Bernard Godard, adjoint au conseiller technique.

D. COMMISSION EUROPÉENNE

Dr Bernard Van Goethem, Président du Comité vétérinaire permanent.

II. ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES ET AGRO-ALIMENTAIRES

M. Guillaume Baugin, chargé des relations avec le Parlement, de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)

M. Pierre Chevalier, Vice Président de la Fédération nationale des Syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) (Cf FNB)

M. Régis Chevallier, Secrétaire général de la Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL)

M. François Dufour, responsable de la commission sanitaire de la Confédération paysanne

M. Jean-Luc Duval, Président du Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA)

M. Thierry Geslain, Chef du service scientifique et réglementaire de l'Association nationale des industries agro-alimentaires (ANIA)

M. Daniel Gremillet, membre du bureau de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)

M. François Lucas, Président national de la Coordination rurale

Mme Christine Marlin, responsable du service Conseil d'exploitation Elevage de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)

M. Jean-Pierre Tillon, Directeur scientifique et technique à l'Union des coopératives agricoles (groupe UNCAA)

M. François Toulis, membre du Bureau de la Confédération française de la Coopération agricole (CFCA) (cf FNCBV)

III. REPRÉSENTANTS DE LA FILIÈRE VIANDE

M. Jean-Luc Angot, Directeur adjoint de l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL)

M. Pierre Chevalier, Président de la Fédération nationale bovine (FNB)

M. Nicolas Douzain, Directeur de la Fédération nationale de l'industrie et du commerce en gros des viandes (FNICGV)

M. Dominique Grange, Directeur de la Fédération française des commerçants en bestiaux (FFCB)

M. Frédéric Gueudar Delahaye, Directeur de l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL)

M. Jacques Lemaître, Président de la Fédération nationale porcine

M. Bernard Martin, Président de la Fédération nationale ovine

Mme Pascale Poiron, Secrétaire générale de la Fédération française des marchés de bétail vif

M. Gilles Rousseau, Président de la Fédération française des marchés de bétail vif

M. François Toulis, Président de la Fédération nationale de Coopératives bétail et viandes (FNCBV)

IV. ASPECTS SANITAIRES

M. Benoît Assemat, Président du Syndicat national des vétérinaires inspecteurs de l'administration (SNVIA)

Dr. René Bailly, Président du Syndicat national des vétérinaires d'exercice libéral (SNVEL)

M. Henri Cassagne, Directeur de la Fédération nationale des groupements de défense sanitaire du bétail (FNGDS)

M. Thibault Delcroix, vétérinaire-conseil de la Fédération nationale des groupements de défense sanitaire du bétail (FNGDS)

M. Didier Perre, vétérinaire-inspecteur en chef, permanent du Syndicat national des vétérinaires inspecteurs de l'administration

M. Jean-Jacques Rosaye, Président de la Fédération nationale des groupements de défense sanitaire du bétail (FNGDS)

V. PERSONNALITÉS SCIENTIFIQUES

M. Yves Cheneau, Chef du Service Santé animale à la Food and alimentation organisation (FAO)

Dr Henry Gilbert, vétérinaire

M. Yves Le Forban, secrétaire à la Commission européenne de la lutte contre la fièvre aphteuse

M. Guy Malher, ancien Président de Rhône Mérieux

Dr Yves Moreau, vétérinaire

Dr François Moutou, Chef de l'Unité épidémiologique à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)

M. Marc Savey, Directeur de la Santé animale à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)

M. Bernard Toma, Professeur de maladies contagieuses à l'Ecole vétérinaire d'Alfort

Dr Bernard Vallat, Directeur général de l'Office international des épizooties (OIE)

VI. ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

Mme Marie-José Nicoli, Présidente de l'Union Fédérale des Consommateurs-Que Choisir

M. Vincent Perrot, Directeur scientifique de Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

VII. AUTRES

Dr Dalil Boubakeur, Recteur de la Mosquée de Paris

M. Max Gauchichon, Directeur de l'entreprise « Animaux de production »

M. Michel Lombard, Directeur de l'entreprise « Grandes prophylaxies »

La mission a également reçu une contribution écrite de M. Serge Vinçon, Sénateur du Cher.

ANNEXE II

DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR VOTRE MISSION D'INFORMATION

I. DÉPLACEMENT SUR LE FOYER DE SEINE-ET-MARNE, LE VENDREDI 4 MAI 2001

- 9 h 10 : Arrivée à la mairie de Mitry-Mory.
Invités : MM. Cyrille Schott, préfet de Seine-et-Marne et Jacques Larché, président du conseil général en présence de Mmes et MM. Pascal Bresson, sous-préfet de Meaux, Yves Riou, directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, Claudette Crochet-Morin, directrice des services vétérinaires, Jean-Pierre Bontoux, maire et conseiller général de Mitry-Mory, Yves Rausch, ingénieur d'arrondissement de Meaux – DDE, Daniel Merchat, commissaire principal – CSP Noisiel – et Philippe Sustar, chef du service agriculture à la direction départementale de l'eau et de l'environnement – conseil général.
Déplacement vers l'exploitation de M. Roger Polisset et Laurent Pochon, gestionnaire au sein de laquelle a été détecté le seul cas de fièvre aphteuse en Seine-et-Marne.
- 10 h 05 : Fontenay-Trésigny, visite à l'entreprise Pré Forêt (M. Eric Bourges), en compagnie de Mmes et MM. Yves Riou, directeur de l'agriculture, Claudette Crochet-Morin, directeur des services vétérinaires, Philippe Sustar, chef du service agriculture à la direction de l'eau et de l'environnement et M. Jean-Jacques Barbaux, conseiller général du canton.
- 11 h 00 : Réunion de travail à la préfecture avec les services de l'Etat concernés par la lutte contre l'épizootie de fièvre aphteuse.
Invités : MM. Cyrille Schott, préfet, Jacques Larché, Sénateur, président du conseil général, Jean-Jacques Hyst, sénateur, premier vice-président du conseil général, François-Xavier Ceccaldi, secrétaire général, Pascal Bresson, sous-préfet de Meaux, Mme Patricia Willaert, sous-préfet de Fontainebleau, MM. David Cvach, stagiaire ENA, Mme Sylvie Goarrin, chargée de communication, Dr Claudette Crochet-Morin, directeur des services vétérinaires, MM. Yves Riou, directeur de l'agriculture et de la forêt, René Rodier, directeur de l'équipement, Yves Rausch, ingénieur d'arrondissement de Meaux –DDE–, Claude Lashermes, chef du service routes, Jean-Pierre Goyran, directeur de la sécurité publique, Daniel Merchat, commissaire principal–Noisiel, Colonel Patrice Bergot, commandant le groupement de gendarmerie.

- 12 h 00 : Réunion avec les représentants du monde agricole et les élus.
Invités : MM. Cyrille Schott, préfet, Jacques Larché, Sénateur, président du conseil général, Jean-Jacques Hyst, sénateur, premier vice-président du conseil général, Nicole Bricq, députée, François-Xavier Ceccaldi, secrétaire général, Mmes Patricia Willaert, sous-préfète de Fontainebleau, Sylvie Goarrin, chargée de communication, MM. David Cvach, stagiaire ENA, Dr Claudette Crochet-Morin, directeur des services vétérinaires, MM. Yves Riou, directeur de l'agriculture et de la forêt, René Rodier, directeur de l'équipement, Yves Rausch, ingénieur d'arrondissement de Meaux, DDE, Claude Lashermes, chef du service routes, DDE, Jean-Pierre Goyran, directeur de la sécurité publique, Daniel Merchat, commissaire principal de Noisiel, Colonel Patrice Bergot, commandant le groupement de gendarmerie, Christian Jacob, député, maire de Provins, Charles Hochart, premier vice-président du conseil général de Nemours, Dominique Satiat, conseiller général de Bray-sur-Seine, Pierre Rigault, conseiller général de La Ferté-sous-Jouarre, Michel Dromigny, conseiller général de Nangis, Nicolas Fenart, conseiller général de Villiers-Saint-Georges, Jean-Jacques Barboux, conseiller général de Rozay-en-Brie, Patrick Septiers, conseiller général de Moret-sur-Loing, Jean-Pierre Bontoux, maire et conseiller général de Mitry-Mory, Michel Billecocq, directeur général adjoint des services départementaux du conseil général, Philippe Sustar, chef du service agriculture à la direction de l'eau et de l'environnement, conseil général, Henri Petitpas, président de la chambre d'agriculture, Philippe Dufour, membre de la chambre d'agriculture, Pierre Cuypers, président de la FDSEA, Jean-Michel Ballaguet, président du CDJA, Jean-Marie DUPRE, président de la maison de l'élevage, Jean-Michel Besancenot, directeur de la maison de l'élevage, Thierry Perche, président de la coordination rurale, Bernard Aubry, président du groupement de défense sanitaire.

II. DÉPLACEMENT SUR LE FOYER SITUÉ À LA LIMITE DE LA MAYENNE ET DE L'ORNE, LE VENDREDI 11 MAI 2001

Accueil de la mission par Monsieur Jean Arthuis, Président du Groupe de l'Union Centriste du Sénat, Président du Conseil général de la Mayenne

- 10 h 15 : La Baroche-Gondouin
Rencontre avec Jean-François REBOUX, Société «L'Agneau Mayennais».
- 10 h 45 : Rencontre avec des agriculteurs sur le site de l'exploitation de M. Francis Leroyer
Participants : MM. Francis Leroyer, Daniel Métairie, Damien Marie
Auditions à l'Hôtel de Ville de Lassay-Les-Châteaux, Salle du Conseil Municipal.
- 11 h 15 : Réunion de Travail n°1
Invités : MM. Jean-Luc Frennet, Président du Groupement Technique Vétérinaire de la Mayenne, Loïc Guiouillier, Président du Syndicat National des Vétérinaires d'Exercice Libéral (SNVEL) - Section Départementale, Xavier Carre, Vétérinaire à Lassay-les-Châteaux.

- 11 h 45 : Réunion de travail n°2
Invités : MM. Jean Louis Viot, Président de la Chambre d'Agriculture de la Mayenne, Régis Chevalier, Président de la Chambre d'Agriculture de l'Orne, André Rocton, Président de la Chambre des Métiers de la Mayenne, Xavier Chaillot, président du syndicat des négociants en bestiaux, membre du bureau de la CCI de la Mayenne, Monsieur Rémy Poussier, Président du Groupement de Défense Sanitaire de la Mayenne, Xavier Charlot, Président du Syndicat des Négociants en Bestiaux de la Mayenne, Alain Vignier, Directeur de la Coopérative des Agriculteurs de la Mayenne, Daniel Roulette, Président de l'Etablissement Départemental de l'Elevage, Patrick Bricaud, Président de la FDSEA de la Mayenne, Philippe Jehan, Président de la CDJA de la Mayenne, Pierre Messenger, porte-parole de la Confédération Paysanne de la Mayenne, Bertrand Gillot, Président directeur général de la Laiterie Gillot, Yves Gigon, Président de la Coordination Rurale, André Foulon, Directeur de l'Abattoir STAL, Philippe Legras, Président Directeur Général de la Société PRIVILEG, Dominique Douillet, Administrateur de la Société MAYENNE VIANDE, Marc Penn, Directeur Général de la Société SOCOPA, Raphaël Lemarinier, Directeur Général Adjoint de la Société CELIA, Luc Morelon, Directeur du Groupe LACTALIS, Jean-Louis Kempf, Directeur des Fromageries BEL – UNILOUEST, Monsieur Bondiau, Président du Club des Hôteliers de Bagnoles de l'Orne.
- 12 h 30 : Réunion de Travail n°3
Invités : MM. Pierre de Bousquet, Préfet de la Mayenne, Jean-Jacques Debaq, Préfet de l'Orne, MM. les Trésoriers Payeurs Généraux des départements de la Mayenne et de l'Orne, MM. les Directeurs Départementaux de l'Agriculture et de la Forêt de la Mayenne et de l'Orne, MM. les Directeurs des Services Vétérinaires de la Mayenne et de l'Orne.
- 13 h 30 : Déjeuner à Melleray -La-Vallée, à l'invitation de M. Jean Arthuis, Sénateur, Président du Conseil général de la Mayenne.
Invités : MM. Daniel Goulet et Alain Lambert, Sénateurs de l'Orne, MM. François D'Aubert, Roger Lestas et Henri De Gastines, Députés de la Mayenne, Georges Garot, Député Européen, Gérard Burel, Président du Conseil général de l'Orne, Pierre Granlin, 1^{er} Vice-Président du Conseil Général de l'Orne, Pierre de Bousquet, Préfet de la Mayenne, Jean-Jacques Debaq, Préfet de l'Orne, Yves Cortes, Président de la Commission des Affaires Economiques, Conseil général de la Mayenne, Jean-Pierre Blouet, Conseiller général du Canton de Juvigny-sous-Andaine (Orne), Gérard Lemonnier, Président de la Commission Agriculture, Conseil général de la Mayenne, Jackie Legault, Président de la Commission Agriculture, Conseil général de l'Orne, Maire de Longny-au-Perche, Bertrand Hallier, Maire et Conseiller Général de Lassay et Victor Guilleux, Maire de Couterne.

ANNEXE III

RÉUNION INFORMELLE À LA CHAMBRE D'AGRICULTURE DE LA CHARENTE

Présents :

Monsieur LEBRET - Président de la Chambre d'Agriculture

Monsieur RESTOUX -Administrateur de la Chambre d'Agriculture : EDE

Monsieur BAUDET -Directeur de la Chambre d'Agriculture

Monsieur MALGOUYRS -Technicien de la Chambre d'Agriculture – responsable élevage

Monsieur BARRAUD -Président de CORALI

Monsieur HERBRETEAU -Président du Syndicat de la race Normande

Monsieur DESCHAMPS -Président du Syndicat de la race Charolaise

Monsieur LALOI -Président du Syndicat des éleveurs bovins Limousins

Monsieur TIREAU -Président de TED 16

Monsieur NOLE -Directeur de TED 16

Monsieur BERAIN -Président du Syndicat des Vétérinaires

Monsieur COUSIN -Directeur de la DSV

Après une présentation par le Sénateur Philippe ARNAUD, Président de la mission, des objectifs de la mission, différents points ont été examinés :

Gestion de l'épizootie de fièvre aphteuse :

Tous les participants constatent que cette crise a été efficacement gérée.

Vaccination :

La majorité des participants a été d'accord pour:

Considérer que les éleveurs d'une part et l'opinion publique d'autre part, n'auraient pas accepté en France l'abattage massif et systématique des cheptels si la crise avait eu l'ampleur de la Grande Bretagne.

Affirmer la nécessité, s'il y a retour à vaccination obligatoire, de la mise en place d'une vaccination au niveau européen (la vaccination au seul niveau national serait suicidaire du point de vue économique), et d'une évolution des règlements de l'OIE.

Conclure au rejet de la vaccination en anneau aussi bien par les éleveurs que par les consommateurs, si l'abattage était maintenu.

Dire que la limitation de la vaccination aux bovins ne semble pas suffisante, en particulier dans les régions où l'élevage de porcs est important (comme la Bretagne par exemple).

Traçabilité :

Ce problème a été soulevé pour les ovins où l'identification est plus difficile (problème des intermédiaires, alors que les éleveurs ovins ont bien adhéré à "l'outil identification").

Prévention :

Certains ont souligné que l'interdiction de vacciner a permis une vigilance et une rigueur accrues, grâce à un bon maillage sanitaire et une bonne collaboration DSV – Vétérinaires praticiens.

A cette occasion, il a été soulevé le problème des vétérinaires libéraux en milieu rural :

Moyenne d'âge élevée en Charente, les jeunes vétérinaires qui s'installent s'orientent plus vers la pathologie des races canines et félines, d'où un risque de prophylaxie sanitaire plus aléatoire pour l'avenir.

Par ailleurs, s'est posé le problème de l'AFSSA : a eu besoin d'un temps d'adaptation en début de crise, ce qui peut être regrettable.

Nécessité d'examiner et d'organiser la prévention sur l'ensemble des pathologies animales.

Indemnités :

Quelques remarques :

Nécessité d'égaliser les indemnités entre abattage préventif et abattage curatif.

Nécessité de relever le montant des indemnités pour qu'elles correspondent aux pertes réelles.

Nécessité d'indemnités suffisantes car si tel n'était pas le cas, risque pour l'avenir si une nouvelle épizootie intervenait

Nécessité de repenser les indemnités de façon globale en période de crise (par exemple perte d'activité pour l'insémination).