

N° 321

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 10 mai 2001
Dépôt publié au Journal officiel du 11 mai 2001
Annexe au procès -verbal de la séance du 15 mai 2001

RAPPORT

de la commission d'enquête (1) sur les conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et les conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 21 novembre 2000,

Tome I : Rapport

Président
M. Gérard DERIOT

Rapporteur
M. Jean BIZET

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bernard, Jacques Bimbenet, Jean Bizet, Paul Blanc, Bernard Cazeau, Gérard César, Yvon Collin, Gérard Deriot, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emorine, Bernard Fournier, Georges Gruillot, Jean-François Humbert, Gérard Le Cam, Serge Lepeltier, Roland du Luart, François Marc, Gérard Miquel, Philippe Nogrix, Jean-Marc Pastor, Michel Souplet.

Voir les numéros :

Sénat : 73, 88, 81 et T.A. 27 (2000-2001).

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
GLOSSAIRE	10
INTRODUCTION	13
TRAVAUX DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE.....	18
PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE.....	31
REPÈRES CHRONOLOGIQUES	34
I. LES FARINES ANIMALES : LE VECTEUR DE PROPAGATION DE L'ENCÉPHALOPATHIE SPONGIFORME BOVINE, À L'ORIGINE D'UNE NOUVELLE MALADIE HUMAINE	37
A. LES RAISONS DE L'UTILISATION DES FARINES CARNÉES DANS L'ALIMENTATION ANIMALE : UN PROBLÈME DE RECYCLAGE ET DE COÛT	37
<i>1. L'alimentation animale : des contraintes nutritionnelles et de coût</i>	37
a) Des contraintes nutritionnelles	38
b) Les principaux intervenants dans l'alimentation animale	39
(1) Les éleveurs : une dépendance variable à l'égard des industriels	39
(2) Les fabricants d'aliments pour animaux : une industrie puissante.....	40
<i>2. Le recours aux farines et aux graisses dans l'alimentation animale</i>	42
a) Les farines animales : un produit de l'industrie de l'équarrissage	42
(1) La fabrication des farines à partir du « cinquième quartier »	42
(2) Farines et farines	43
(3) L'équarrissage : un service public ingrat mais nécessaire	43
(4) Les autres co-produits : suif, saindoux, graisses d'équarrissage, gélatine, cretons.....	45
(5) L'industrie des co-produits animaux : un secteur très concentré.....	47
b) Les raisons de l'utilisation des farines animales	48
(1) La qualité nutritionnelle : un argument controversé	48
(2) Le recyclage de déchets.....	50
(3) Un déficit protéique prononcé.....	50
c) Farines carnées et alimentation animale : une importance à relativiser	52
(1) Dans l'alimentation des ruminants.....	52
(2) Dans l'alimentation des monogastriques	53
d) Un remplacement aisément des farines dans l'alimentation animale	54
B. L'ENCÉPHALOPATHIE SPONGIFORME BOVINE: UNE MALADIE ANIMALE D'ORIGINE ANGLAISE.....	55
<i>1. Une nouvelle maladie animale : l'encéphalopathie spongiforme bovine.....</i>	55
a) Des symptômes cliniques tardifs et peu lisibles	55
b) L'origine mystérieuse de la maladie : agent de la tremblante, mutation génétique, antilopes importées... ?	57
<i>2. Les causes de la diffusion et de l'amplification de l'ESB : un moindre chauffage des farines anglaises</i>	59
<i>3. Un développement exponentiel de l'ESB au Royaume-Uni</i>	61
<i>4. La réaction rapide des pouvoirs publics britanniques : un dispositif réglementaire impressionnant</i>	62

5. Des mesures nombreuses mais restées lettre morte	64
a) Des farines utilisées en fait jusqu'en 1996.....	64
b) La violation par le Royaume-Uni de ses engagements européens.....	65
c) Des contrôles britanniques inexistant : la conséquence des excès libéraux du thatchérisme	66
6. Albion toujours perfide : l'exportation du prion anglais	67
a) L'exportation massive des farines contaminées : une diffusion mondiale ?.....	67
b) L'exode des cervelles anglaises : l'exportation massive des abats à risque	71
c) L'exportation d'animaux vifs : des veaux anglais recyclés dans les farines françaises ?	74
d) Un embargo sur les viandes bovines britanniques contourné	76
7. Le constat de la commission d'enquête au Royaume-Uni : l'élevage anglais à la dérive	77
 C. UNE MALADIE QUI FRANCHIT LA BARRIÈRE DES ESPÈCES : DE L'ENCÉPHALOPATHIE SPONGIFORME BOVINE AU NOUVEAU VARIANT DE LA MALADIE DE CREUTZFELDT-JAKOB	
1. Les encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles : un prion qui reste mystérieux	79
a) Les caractéristiques communes des ESST	79
b) Sur la piste de l'agent infectieux : l'hypothèse du prion	80
2. Les encéphalopathies spongiformes animales : du mouton au wapiti, en passant par le vison et le daim	82
a) La tremblante du mouton : une maladie animale connue de longue date	82
b) L'encéphalopathie transmissible du vison	83
c) La maladie du dépréssissement chronique des ruminants sauvages : « chronic wasting disease »	83
3. Les encéphalopathies humaines	84
a) La maladie de Creutzfeldt-Jacob : trois formes bien identifiées avant l'ESB	84
b) Le syndrome de Gerstmann-Straußler-Scheinker.....	85
c) L'insomnie fatale familiale	85
d) Le Kuru : une maladie due à des pratiques cannibales	85
4. Une absence de lien entre les ESST animales et humaines jusqu'à la maladie de la vache folle	87
5. Une nouvelle maladie humaine : le nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob	88
a) Un franchissement de la barrière d'espèces établi dès 1990 : « Max est mort ! »	88
b) Une nouvelle maladie humaine : le nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob	89
c) Une relation entre l'ESB et le nouveau variant.....	90
6. Une maladie qui reste cependant mystérieuse.....	90
a) L'ESB : une infectiosité limitée.....	91
b) Le nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob : une infectiosité différente.....	93
 II. UNE PROPAGATION DE L'AGENT INFECTIEUX DE L'ESB MALGRÉ L'INTERDICTION DES FARINES DANS L'ALIMENTATION DES BOVINS	
A. L'INERTIE BRUXELLOISE	94
1. Le constat	94
a) Des décisions communautaires tardives	95
b) Une crise violente entre la Commission et certains Etats membres : la France au centre du conflit	96
2. Les conséquences du marché unique : des contrôles défaillants et la santé publique oubliée	97
a) Une approche idéologique du marché unique : liberté de circulation et liberté de contamination	98
(1) Les échanges d'animaux ou de viandes : le double jeu de la Commission.....	98
(2) L'interdiction des farines carnées : la mauvaise foi du commissaire Fischler.....	101

(3) Les petits pots pour bébés : le combat français pour interdire l'incorporation d'abats bovins à risque	102
b) La déficience des contrôles : une conséquence du marché unique.....	103
(1) Des contrôles nationaux défaillants : la nécessité de rétablir une surveillance en frontière intracommunautaire en cas de menace	103
(2) L'absence de contrôles communautaires : des réponses insuffisantes	104
c) La santé publique oubliée	105
(1) L'Europe de la santé, parent pauvre de la construction communautaire.....	105
(2) Le principe de précaution : un principe introuvable au niveau européen.....	107
3. <i>La lourdeur et l'opacité du processus de décision communautaire : la confusion entre l'évaluation et la gestion des risques</i>	108
a) En amont de la prise de décision : l'expert et le politique.....	110
(1) Le comité scientifique vétérinaire : une impartialité contestable	110
(2) Le Comité scientifique directeur : une lecture divergente des avis scientifiques	112
b) La lourdeur et la lenteur de la procédure : l'exemple kafkaï en du retrait des matériels à risques spécifiés	113
c) L'absence de véritable séparation entre l'évaluation et la gestion des risques au niveau européen	116
(1) L'exemple français	116
(2) Une confusion au niveau européen.....	117
4. <i>Les responsabilités respectives de la Commission européenne et de certains Etats membres</i>	118
a) L'attitude injustifiable des Britanniques à l'égard de leurs partenaires européens	118
(1) Une politique délibérée de rétention de l'information	119
(2) Des pressions inadmissibles de la part des autorités britanniques et une politique d'obstruction systématique au fonctionnement des institutions européennes	119
(3) L'exemple éclairant de la levée de l'embargo sur le sperme, la gélatine et le suif : la lettre pathétique de M. John Major	120
b) L'attitude des autres Etats membres	121
(1) Une véritable « démission » du Conseil.....	121
(2) L'autisme de certains Etats membres.....	122
(3) L'exemple allemand : la politique de l'autruche	123
(4) La transposition de la directive sur le chauffage des farines : un retard français difficilement explicable	124
c) L'attitude de la Commission européenne : des négligences inacceptables	125
(1) Une approche « minimaliste ».....	125
(2) Une politique de désinformation de 1990 à 1996 : « stop any meeting ! »	126
(3) L'interdiction définitive des farines animales : quid du moratoire ?	129
B. DES MESURES FRANÇAISES INCONTESTABLEMENT TARDIVES, COMPTE TENU DE L'EXPÉRIENCE ANGLAISE	131
1. <i>Des retards sur les décisions propres à éradiquer la maladie animale et à assurer la protection des consommateurs</i>	132
a) L'interdiction d'importation des farines de viande et d'os (FVO) anglaises : une décision prise seulement par les services ?	132
b) L'interdiction des FVO dans l'alimentation des bovins et des ruminants : une mesure devenue efficace seulement en 1996	133
c) Le retrait des matériaux à risque spécifiés : six ans après le Royaume-Uni !	135
d) L'interdiction complète des farines animales : des atermoiements incompréhensibles	137
(1) Une prise de conscience au Royaume-Uni dès 1994-95.....	137
(2) Les notes d'information annuelles de la DGCCRF : le risque des contaminations croisées révélé dès 1996.....	138
(3) Un constat confirmé par les enquêtes de la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires	143
(4) Une décision retardée pour des motifs discutables	143
e) Les graisses d'os et de cuisson : l'escamotage d'un dossier glissant	147
2. <i>L'explication de ces retards : une prise de conscience tardive du ministère de l'agriculture</i>	148

a) L'ESB analysée comme une variante de la tremblante du mouton.....	148
b) ... une maladie mineure d'Outre-Manche.....	149
c) Des mesures de sécurité jugées suffisantes	150
C. UNE FAUSSE PISTE POUR EXPLIQUER LES CAS NAIF : L'HYPOTHÈSE DES FRAUDES À L'IMPORTATION.....	152
<i>1. L'importation frauduleuse des farines anglaises : une piste non vérifiable</i>	<i>152</i>
a) Un faisceau d'indices trompeurs	152
(1) Une piste évoquée de longue date	152
(2) Des doutes qui perdurent officiellement au plus haut niveau de l'Etat en dépit de la réalité des statistiques douanières	154
b) Des importations anglaises frauduleuses très marginales	157
(1) Les explications a priori convaincantes de la Direction générale des douanes : des déclarations d'échanges de biens (DEB) à géométrie variable.....	157
(2) Une nomenclature européenne tarifaire trop confuse pour identifier la nature des farines	159
(3) Les campagnes de vérification des DEB par les services douaniers	159
(4) La piste des importations frauduleuses massives démentie par les statistiques douanières.....	164
(5) L'absence de tout argument économique	165
2. <i>Un phénomène plus inquiétant : l'importation légale et dérogatoire de farines britanniques et irlandaises</i>	<i>166</i>
a) Les importations de farines britanniques jusqu'en 1989	166
b) Les importations « dérogatoires » de farines britanniques après 1989	168
c) Les importations de farines irlandaises entre 1993 et 1996.....	170
D. L'ÉNIGME DES CAS NAIF : LE RÔLE DES CONTAMINATIONS CROISÉES ET DES MATIÈRES GRASSES ANIMALES	172
<i>1. Les deux vagues de l'ESB</i>	<i>172</i>
a) La vague « importée » du Royaume-Uni.....	172
b) La vague « naïve »	173
2. <i>Des contaminations croisées massives</i>	<i>174</i>
a) Le rôle des contaminations croisées unanimement reconnu : des conséquences sous-estimées par le ministère de l'agriculture	175
b) Les contaminations à l'usine	178
c) Des transports contaminants	179
d) Les contaminations sur l'exploitation	180
e) Les importations de farines européennes potentiellement contaminées jusqu'en novembre 2000.....	181
(1) Le constat : 417.000 tonnes de farines européennes importées entre 1988 et 1997.....	181
(2) Un risque de contamination maintes fois évoqué par les interlocuteurs de la commission d'enquête	184
(3) Une hypothèse confirmée par l'affaire Chataoui ?	185
3. <i>Le retour de la contamination directe : l'utilisation des graisses animales</i>	<i>187</i>
a) L'aliment jeune bovin : une piste sérieuse.....	187
b) La voie lactée : une contamination possible par les lactoemplaceurs.....	188
4. <i>Les autres hypothèses de contamination : les interrogations des chercheurs</i>	<i>191</i>
a) La transmission mère-veau	191
b) La transmission tellurique : l'expérience du prion en pot.....	191
c) La piste de l'eau ?	192
d) La piste de la Comtesse de Mar : les produits organo-phosphorés ?	193
E. DES CONTRÔLES PARTIELS ET INSUFFISAMMENT COORDONNÉS	193
<i>1. Des contrôles douaniers allégés depuis la mise en œuvre du marché unique</i>	<i>193</i>
a) Le rôle essentiel de la douane dans le contrôle de la chaîne alimentaire	193
b) Une évolution des modalités et des moyens de contrôle de la douane : du contrôle systématique à un contrôle aléatoire	194
(1) Des contrôles immédiats aux frontières pour les importations des pays tiers.....	196
(2) Des contrôles ponctuels lors des transports.....	196
(3) Des contrôles a posteriori dans les entreprises	197

(4) Les suites contentieuses données aux contrôles	197
c) Le rôle de la douane dans l'établissement des statistiques d'importation et d'exportation	198
(1) Avant la saisie des données.....	199
(2) Après la saisie des données.....	199
(3) Les opérations ponctuelles de vérification des DEB.....	199
d) Les défaillances du contrôle douanier français entre 1993 et 1996	199
2. <i>Les contrôles assurés par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes</i>	201
a) L'arrêté du 24 juillet 1990 : l'interdiction des farines dans l'alimentation des bovins.....	202
b) Le partage des compétences : l'équarrissage à la DGAL, la fabrication d'aliments à la DGCCRF	203
c) Les contrôles relevant spécifiquement de la DGCCRF	203
(1) Les contrôles sur les farines destinées aux animaux	203
(2) Le contrôle de la réglementation relative aux petits pots pour bébés et aux compléments alimentaires.....	207
(3) Le contrôle de la réglementation relative aux produits cosmétiques	207
(4) Le contrôle de l'origine des viandes après mars 1996	208
d) Le bilan des contrôles des services de la répression des fraudes	209
(1) Les suites contentieuses données aux enquêtes ayant révélé des teneurs excessives en farines dans des aliments pour animaux	209
(2) Les actions entreprises par les directions départementales au titre de leurs pouvoirs de police administrative.....	210
3. <i>Les contrôles vétérinaires</i>	213
a) Des services vétérinaires qui manquent de moyens	213
b) Un contrôle défaillant sur les industries d'équarrissage	215
4. <i>Une absence de coordination entre les services chargés des différents contrôles, au moins jusqu'en 1996</i>	217
a) Une coopération enfin rétablie entre les douanes et la répression des fraudes	218
b) Une collaboration encore imparfaite entre Bercy et la rue de Varenne	219
III. LA SITUATION ACTUELLE : DES RISQUES MAÎTRISÉS, DES INCERTITUDES SUR LES CONSÉQUENCES DE L'ESB EN MATIÈRE DE SANTÉ PUBLIQUE, UNE CRISE SANS PRÉCÉDENT POUR LA FILIÈRE BOVINE	220
A. DES MESURES DE SÉCURITÉ AUJOURD'HUI RADICALES	220
1. <i>Le retrait des matières à risque de la chaîne alimentaire : une mesure décisive</i>	220
a) Le retrait des matériaux à risque spécifiés : des yeux à l'iléon	220
(1) Des tissus particulièrement susceptibles d'être infectieux	220
(2) Une mesure sanitaire phare.....	223
(3) Des conditions de retrait draconiennes pour les abattoirs.....	224
b) Les mesures de précaution complémentaires	225
(1) La sécurisation de la viande de boeuf : la fin du T-bone steak et une nouvelle découpe de la côte de boeuf	225
(2) La sécurisation des produits dérivés : les incertitudes sur la gélatine et les suifs.....	225
2. <i>La détection de l'ESB : le rôle essentiel des tests</i>	226
a) Le réseau d'épidémirosurveillance de l'ESB : le rôle clé des éleveurs et des vétérinaires	226
b) Le programme pilote de dépistage de l'ESB	227
(1) La détection des bovins à risque dans le Grand Ouest	227
(2) Les résultats intermédiaires du programme de tests sur les bovins à risque : l'insuffisance du réseau d'épidémiro-surveillance	228
c) Le dépistage systématique des bovins de plus de trente mois destinés à la consommation	229
(1) Une mesure sanitaire de précaution destinée aux consommateurs.....	229
(2) Les tests de dépistage proposés : la supériorité du test Biorad.....	230

(3) Une procédure rapide de détection conduisant à la « levée d'écrou » des carcasses	232
(4) Un objectif ambitieux atteint : 40.000 tests par semaine	233
3. <i>L'abattage systématique du troupeau</i>	234
4. <i>Le renforcement de la traçabilité et l'information du consommateur</i>	236
a) De l'étable à l'éal : de l'identification des bovins à l'étiquetage de la viande.....	236
(1) L'identification des bovins : les boucles d'oreilles	237
(2) La traçabilité : une obligation récente.....	238
(3) L'étiquetage et l'information des consommateurs : une harmonisation européenne en cours.....	239
b) Des procédures de traçabilité globalement satisfaisantes	243
(1) Une réglementation française souvent en pointe.....	243
(2) Des procédures qui ont fait leurs preuves	245
c) Des imperfections persistantes	246
(1) Les maillons faibles de la traçabilité : le steak haché, la restauration collective et les produits cuisinés	246
(2) Des informations le plus souvent illisibles pour les consommateurs.....	252
 B. LA MESURE DE LA CRISE EN FRANCE : LE RISQUE EST DERRIÈRE NOUS, LES CONSÉQUENCES DEVANT	254
1. <i>Un nombre de cas d'ESB très réduit par rapport au Royaume-Uni</i>	254
2. <i>Une maladie animale appelée à disparaître ?</i>	257
a) L'absence d'une nouvelle génération de cas d'ESB	257
b) Des tests confirmant la faible diffusion de l'anazootie	259
3. <i>Trois Français décédés du fait du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob</i>	260
4. <i>Le risque de contamination est derrière nous</i>	263
a) Le muscle est sain, le lait indemne	263
(1) La défense du muscle	263
(2) La nécessaire réhabilitation du steak haché	264
(3) L'innocuité des produits laitiers.....	265
b) Les abats désormais sécurisés	265
(1) L'exposition directe au risque : les importations d'abats anglais	265
(2) L'exposition indirecte au risque : les plats cuisinés	265
c) Des pratiques d'abattage et de découpe désormais sécurisées	266
(1) La décerébration.....	266
(2) Le « matador »	266
(3) Le jonchage	267
(4) Le sciage de la carcasse	267
(5) La découpe de la viande par les bouchers	268
d) Un risque de contamination du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob très tôt maîtrisé.....	268
5. <i>La durée d'incubation de la maladie humaine : des incertitudes mais des projections rassurantes</i>	270
a) Les modélisations britanniques et françaises	270
b) La population inégalement exposée à la maladie : hétérozygotie ou pauvreté ?	272
 C. UNE SURMÉDIATISATION DE LA CRISE	272
1. <i>Une opinion publique déstabilisée</i>	273
a) Une inquiétude générale	273
b) La spécificité du risque alimentaire.....	274
2. <i>Une couverture médiatique parfois excessive</i>	276
3. <i>Une communication maladroite</i>	280
a) Une crise de confiance	280
b) L'absence remarquée du ministère de la santé.....	283
c) Une absence d'anticipation de la crise	284
4. <i>Du principe au syndrome de précaution : de la difficulté de gérer une crise alimentaire</i>	285

D. LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE : UNE BAISSE SIGNIFICATIVE DE LA DEMANDE.....	286
1. <i>Une diminution durable de la consommation de viande bovine</i>	286
a) Un phénomène irrationnel	287
b) Des quartiers avant bradés	287
2. <i>Les difficultés des éleveurs</i>	288
a) L'abattage reporté des femelles et l'exportation suspendue des jeunes bovins.....	288
b) Les mesures européennes de retrait : de l'abattage à l'équarrissage.....	289
3. <i>Des abatteurs abattus.....</i>	290
a) Les difficultés liées au financement du dépistage systématique	290
b) Une crise aux effets prolongés	291
4. <i>Que faire des farines ?</i>	293
a) Des équarrisseurs débordés	293
b) A la recherche de solutions pour le stockage et l'élimination des farines : le bilan du préfet Proust.....	295
(1) Le choix des sites disponibles.....	295
(2) Le stockage temporaire des graisses animales	296
(3) La difficile élimination des farines.....	296
5. <i>Une crise financière en raison de l'ESB qui ne doit pas conduire à une remise en cause de la PAC</i>	297
a) La crise du secteur de la viande bovine.....	297
(1) La place du secteur de la viande bovine en Europe.....	297
(2) Une crise dont l'ampleur demeure encore incertaine.....	299
(3) Une « rallonge budgétaire » sans doute insuffisante.....	301
b) Des réponses communautaires inadaptées	302
(1) Une réforme de l'OCM viande inadaptée et insuffisante.....	302
(2) Le refus d'un « plan protéines » par la Commission européenne.....	305
c) Une « revisitation » progressive de la PAC à budget constant.....	307
(1) Un débat mal engagé	307
(2) Le risque d'une « renationalisation de la PAC »	310
(3) Une « revisitation » inéluctable.....	310
IV. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE : TREIZE MESURES URGENTES AUTOUR DE CINQ PRIORITÉS	314
A. LA NÉCESSITÉ D'UNE INTERDICTION DÉFINITIVE DE TOUTE UTILISATION DES FARINES CARNÉES DANS L'ALIMENTATION DES ANIMAUX ET D'UNE LISTE « POSITIVE » DE PRODUITS QUI ENTRENT DANS LA CHAÎNE ALIMENTAIRE.....	314
1. <i>Une interdiction définitive des farines animales</i>	314
2. <i>Une liste positive de matières premières pour l'alimentation des animaux</i>	315
3. <i>Une modification de la procédure d'abattage systématique</i>	315
B. LA NÉCESSAIRE ASSOCIATION DES SCIENTIFIQUES ET DES POLITIQUES	316
1. <i>Une formalisation des relations entre l'AFSSA et le Parlement</i>	316
2. <i>Une nécessaire clarification des missions et de l'organisation de la future Autorité alimentaire européenne</i>	316
3. <i>Coordonner la recherche nationale et européenne.....</i>	318
4. <i>Associer les consommateurs à la gestion du risque</i>	318
C. UNE MEILLEURE IDENTIFICATION DES PRODUITS BOVINS	319
1. <i>Imposer la mention de la catégorie et de la race sur l'étiquetage de la viande bovine.....</i>	319
2. <i>Renforcer la traçabilité des produits bovins</i>	319
D. DÉVELOPPER LES FILIÈRES DE QUALITÉ	321
1. <i>Mettre en place un code des bonnes pratiques dans l'ensemble de la filière bovine</i>	321
2. <i>Favoriser la qualification des élevages et une contractualisation avec l'aval de la filière</i>	322

3. Donner à l'agriculture biologique la part qui lui revient	322
4. Promouvoir des signes officiels d'identification de la qualité	324
E. UNE PAC REVISITÉE	325
1. Le soutien du marché de la viande bovine.....	325
2. Un plan protéines végétales	326
CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN	328
CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE.....	329
ANNEXES	332
ANNEXE N° 1 : RAPPEL DES CARACTÉRISTIQUES ET DU POIDS ÉCONOMIQUE DE LA FILIÈRE BOVINE FRANÇAISE.....	333
ANNEXE N° 2 : APRÈS L'ABATTAGE.....	339
ANNEXE N°3 : STATISTIQUES DOUANIÈRES	340
ANNEXE N° 4 : L'EUROPE ET L'ESB.....	346

GLOSSAIRE

Abats	Parties accessoires d'animaux tués pour la consommation
AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
AOC	Appellation d'origine contrôlée
AOP	Appellation d'origine protégée
ATNC	Agent transmissible non conventionnel
BNEV	Brigade nationale d'enquête vétérinaire
Bœuf	Bovin mâle castré
Bouverie	Étable à bovins promis à l'abattage
Broutard	Veau du troupeau allaitant mis en pâture et élevé sous la mère
BSE	Bovine Spongiform Encephalopathy
BTB	Boeuf de tradition bouchère
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CEBV	Confédération des entreprises de bétail et viande
Chronic	
Wasting Disease	Variante de la tremblante atteignant les ruminants sauvages de certains Etats américains
CIESST	Comité interministériel sur les encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles
Cinquième quartier	Déchets animaux collectés par les équarrisseurs dans les abattoirs, les ateliers de découpe et les industries de transformation
CISD	Centre interrégional de saisies des données
CNJA	Centre national des jeunes agriculteurs
Comitologie	Technique de prise de décision en usage à Bruxelles
COPERCI	Comité permanent des corps d'inspection du ministère de l'agriculture et de la pêche
Cretons	Co-produits utilisés dans la fabrication des aliments pour animaux familiers
CSD	Comité scientifique directeur
CSV	Comité scientifique vétérinaire
CTS	Cattle Tracing System
DEB	Déclaration d'échange de biens
Délivrance	Placenta
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCCRF	Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGS	Direction générale de la santé
DNRED	Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DNSCE	Direction nationale des statistiques du commerce extérieur
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
ESST	Encéphalopathie spongiforme subaiguë transmissible
Europe	Héroïne de la mythologie grecque enlevée par Zeus qui prit la forme d'un taureau ; de leur union naquirent les premiers rois de Crète qui devinrent après leur mort les juges de l'Enfer
Fast-food	Aliments pour humains pressés
FCD	Fédération des entreprises du commerce et de la distribution

FEDIAF	Fédération européenne de l'industrie des aliments pour animaux familiers
FFCBV	Fédération nationale de coopératives bétail et viandes
FNGDS	Fédération nationale de groupements de défense sanitaire
FVO	Farines de viandes et d'os
GDS	Groupements de défense sanitaire
Gélatine	Produit de poudre d'os de bœuf, de cuir de bœuf ou de couenne de porc, ayant un pouvoir liant utilisé en charcuterie, dans les sauces, en pâtisserie, en confiserie et en pharmacie
Génisse	Jeune vache qui n'a pas encore vêlé, élevée pour renouveler le troupeau
Graisses	
d'équarrissage	Co-produits animaux issus de la presse des farines animales
Gras nobles	Graisses produites en fendoirs à partir de la fonte des tissus adipeux animaux (suif, saindoux, graisses de volaille)
Hétérozygote	Se dit d'une cellule ou d'un individu qui possède deux gènes différents aux localisations correspondantes des deux chromosomes d'une même paire
Iléon	Troisième segment de l'intestin grêle, situé entre le jéjunum et le gros intestin
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INVS	Institut national de veille sanitaire
IPG	Système national d'identification pérenne et généralisée
Jeune bovin	Veau laitier mâle abattu après l'âge de 6 mois
Jonchage	Technique aujourd'hui abandonnée destinée à protéger les personnels contre les mouvements agoniques réflexes brusques des animaux abattus
Kuru	Maladie du frisson du groupe des maladies à prion due à des pratiques cannibales
Lacto-remplaceurs	Aliments d'allaitement fabriqués à partir de matières d'origine lactique, de graisses animales, de protéines et éventuellement d'additifs
MAAF	Ministère britannique de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation
Matador	Pistolet d'abattage
MCJ	Maladie de Creutzfeldt-Jakob
Meat and Bone meal	Farines de viande et d'os britanniques
Méthionine	Acide aminé soufré indispensable à l'organisme humain, participant à la synthèse des protéines et d'autres composés organiques
MGA	Matières grasses animales
MRS	Matériels à risques spécifiés (abats)
NAIF	Né après l'interdiction des farines animales
OCM	Organisation commune des marchés
OFIVAL	Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture
OGM	Organismes génétiquement modifiés
OLAF	Office communautaire de lutte contre la fraude
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
PAC	Politique agricole commune
PEE	Poste d'Expansion Economique
Petfood	Aliments pour animaux de compagnie
PMTVA	Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes
Prion	Protéine anormale considérée comme l'agent infectieux de l'ESB (PrP)

PSBM	Prime spéciale au bovin mâle
RHD	Restauration hors domicile
Ris	Nom donné au thymus du veau, de l'agneau et du chevreau
Saindoux	Graisse noble d'origine porcine obtenue à partir des co-produits des abattoirs
SBO	Specified Bovine Offal Ban (MRS français)
SEAC	Spongiform Encephalopathy Advisory Committee
SIFCO	Syndicat des industries françaises de coproduits animaux
SNET	Société nationale d'électricité et de thermique
SNIA	Syndicat national des industriels de la nutrition animale
SNRC	Syndicat national de la restauration collective
SNVIA	Syndicat national des vétérinaires inspecteurs de l'administration
Suif	Graisse noble d'origine bovine obtenue à partir des coproduits des abattoirs ; les suifs premiers jus étaient utilisés dans les lacto-replaceurs
Taurillon	Jeune taureau qui ne s'est pas encore accouplé
UFC	Union fédérale des consommateurs
VBF	Viande de bœuf français
Valine	Acide aminé indispensable à la nutrition, présent dans tous les organismes vivants, surtout sous forme combinée dans les protéines, et qui constitue une source pour la production des glucides
Veau de boucherie	Veau laitier mâle abattu avant l'âge de 6 mois
VSM	Viandes séparées mécaniquement

INTRODUCTION

« Et comme ils naviguaient sur les routes marines, l'Atréide ordonna aux peuples de se purifier. Et ils se purifiaient tous, et ils jetaient leurs souillures dans la mer, Et ils sacrifiaient à Apollon des hécatombes choisies de taureaux et de chèvres, le long du rivage de la mer inféconde. Et l'odeur en montait vers l'Ouranos dans un tourbillon de fumée ».

Homère – L'Iliade
(traduction de Leconte de Lisle)

« Dans cette crise, aucun impératif ne peut être placé plus haut que l'exigence de la santé publique. Aucune autre considération ne saurait inspirer l'action des pouvoirs publics. (...) Nous devons sans retard interdire les farines animales et prendre le cap du dépistage systématique de la maladie, afin de limiter, autant qu'il est techniquement possible, les risques de contamination ».

Déclaration de M. Jacques Chirac, Président de la République. 7 novembre 2000.

Mesdames, Messieurs,

A l'initiative des présidents des quatre groupes de sa majorité, le Sénat a constitué le 21 novembre 2000, une commission d'enquête sur les conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et les conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs.

Alors que le Sénat a longtemps été considéré comme « la chambre de l'agriculture », il est aussi à l'origine de la création de l'Agence française de

Sécurité Sanitaire, qui résulte notamment de l'initiative de M. Claude Huriet¹ : il avait donc vocation à examiner les deux volets de ce dossier complexe qui a provoqué une inquiétude légitime dans l'opinion et qui a profondément affecté tous les maillons de la filière bovine.

Cette commission a été créée à la suite du second rebondissement, d'une importance sans précédent, de la crise de la « vache folle », provoqué à l'automne dernier par la détection dans un abattoir normand d'un bovin suspect, qui a naturellement été écarté de la chaîne alimentaire.

La médiatisation de ce non événement, les images télévisées diffusées en boucle de la sempiternelle et titubante vache anglaise, l'interdiction de la viande bovine dans les cantines scolaires, et surtout un reportage d'une chaîne hertzienne, s'attardant avec une certaine complaisance sur les derniers moments et l'agonie de jeunes malades touchés par le nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, n'ont pu que profondément troubler l'opinion.

La commission d'enquête tient naturellement à exprimer sa compassion à l'égard des familles dont un des leurs a été touché par cette nouvelle maladie, toujours fatale, qu'il s'agisse des quelque 90 décès constatés au Royaume-Uni, ou des trois cas français, aujourd'hui décédés, pour avoir très vraisemblablement absorbé de la viande bovine contaminée.

Mises au ban et interdites depuis plus de dix ans dans l'alimentation des bovins, les farines animales ont joué un rôle majeur dans le développement de l'encéphalopathie spongiforme bovine au Royaume-Uni et dans la propagation de cette maladie dans d'autres pays.

La commission d'enquête considère que l'intervention de M. Jacques Chirac, Président de la République, le 7 novembre 2000, s'est révélée particulièrement opportune ; celle-ci a mis un terme aux atermoiements du gouvernement en l'invitant enfin à interdire l'utilisation de toute farine carnée dans l'alimentation animale, cochons et oiseaux compris : il était en effet impossible de s'assurer du respect d'une stricte séparation entre les produits interdits aux ruminants, mais encore autorisés pour les porcs et les volailles, qui sont souvent fabriqués dans les mêmes usines, transportés dans les mêmes véhicules et distribués dans les mêmes exploitations.

¹ *La commission des Affaires sociales du Sénat a constitué en 1996 une mission d'information sur les conditions de renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, présidée par M. Charles Descours et dont le rapporteur était M. Claude Huriet. Les travaux de cette mission ont conduit au dépôt d'un rapport d'information (n°196, 1996-1997), puis d'une proposition de loi (n°329, 1996-1997), adoptée définitivement par le Parlement le 18 juin 1998. La loi du 1^{er} juillet 1998 issue des travaux de la commission des Affaires sociales, crée trois nouvelles institutions, l'Institut de veille sanitaire, l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé et l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments.*

Au terme de six mois d'enquête, et sans déflorer les développements ci-après, les **principales observations** retirées par la commission peuvent être ainsi résumées :

- une épidémie née au Royaume-Uni, exportée sans vergogne en Europe et facilitée par l'inertie bruxelloise : l'exportation « légale » par les Britanniques de farines anglaises interdites à leurs bovins, parce que porteuses de l'agent infectieux, a constitué le facteur principal de propagation de l'épidémie de l'ESB en Europe, et notamment en France ; cette attitude inexplicable d'un de nos partenaires européens, conjuguée à une attitude de la Commission européenne, plus préoccupée à l'époque par la mise en place du Marché unique que de la sécurité sanitaire des aliments, est pour l'essentiel à l'origine de la crise actuelle de la filière bovine ;

- des farines animales utilisées à titre subsidiaire : alors que ces produits, qui résultent de la transformation des déchets animaux ont été trop souvent présentés comme constituant l'essentiel de l'alimentation des bovins, et que les fabricants d'aliments pour animaux étaient assimilés à tort aux équarrisseurs, la commission tient à rappeler que l'utilisation de farines animales n'a jamais été que très résiduelle, qu'elle partait d'un souci de recyclage, voire écologique, fort répandu dans les années 70, et que ces produits sont susceptibles d'être aisément remplacés par des productions végétales ; les vaches n'ont jamais été carnivores, même si depuis toujours, comme la plupart des ruminants, elles « *mangent leur délivrance* »¹ ;

- la piste non vérifiable de l'importation illégale de farines anglaises : alors que cette hypothèse est présentée le plus souvent comme l'explication « officielle », notamment au niveau gouvernemental, reprise par la profession et répandue dans l'opinion, la commission d'enquête n'a pas trouvé trace au cours de ses investigations, **d'importations illégales massives** de farines britanniques, et ne saurait donc valider un alibi commode susceptible de dédouaner, comme il sera vu, certains de leur responsabilité ;

- des contaminations croisées avérées : alors que les services de contrôle avaient constaté depuis plusieurs années des contaminations croisées dans les usines de fabrication d'aliments pour animaux, lors du transport des diverses farines, ainsi que dans les exploitations d'élevage non spécialisées, la commission d'enquête estime qu'une grande part des cas d'ESB observés en France résulte de ces types de contamination et s'étonne qu'il ait fallu attendre la fin de l'année 2000 pour interdire les farines de viandes et d'os dans l'alimentation de tous les animaux d'élevage ;

- une exposition au risque de la population due à l'importation d'abats anglais à la fin des années 80 : si la France a décidé, à partir de 1996, de retirer les matériaux à risque de la chaîne alimentaire, c'est

¹ C'est-à-dire le placenta.

l'importation massive d'abats d'origine britannique entre 1988 et 1990, qui constitue le principal facteur d'exposition au risque des consommateurs ;

- des acteurs de la filière alimentaire n'assumant pas leurs responsabilités et s'accusant mutuellement : la commission a pu constater au cours de ses travaux que les éleveurs mettaient en cause les fabricants d'aliments, que les fabricants d'aliments accusaient les équarrisseurs, que les équarrisseurs soupçonnaient les courtiers et les fabricants d'aliments, que les industriels du secteur agro-alimentaire se défaussaient de toute responsabilité... ;

- le dossier escamoté des graisses d'os et de cuisson : alors qu'un avis du comité Dormont avait soulevé dès le mois de décembre 1996 le problème des graisses d'os produits à partir de vertèbres susceptibles de comporter des résidus de moelle épinière, ce n'est qu'en novembre 2000, en raison de l'attentisme du ministère de l'agriculture, que les graisses d'os et de cuisson seront interdites ;

- un risque de consommer de la viande bovine française aujourd'hui voisin de zéro : du fait de mesures radicales prises au titre du principe de précaution (retrait rigoureux des matériels à risque, détection des bovins de plus de 30 mois, abattage systématique des troupeaux où un cas d'ESB est constaté, traçabilité des produits bovins, qualité des contrôles effectués par notre service public vétérinaire...), la viande bovine française est sans doute actuellement la plus sûre des pays de l'Union européenne¹, et parmi les plus sûres du monde ; la modélisation théorique la plus pessimiste des risques de contamination, établie pour la France en extrapolant les données de la contamination anglaise en matière d'ESB et de nouveau variant de la maladie de Creutzfeld-Jakob (MCJ), fait en effet apparaître au pire, compte tenu de la plus longue période d'incubation, un risque de 300 cas de MCJ pour les 60 ans à venir... ;

- l'exemple français en matière de sécurité alimentaire : alors que la distinction entre l'évaluation et la gestion du risque, entre le savant et le politique est fondamentale, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), constitue un modèle pour nos partenaires, ainsi que pour la future Autorité alimentaire européenne ;

- des pratiques de destruction massive d'animaux de plus en plus mal acceptées par l'opinion : alors que les images des bûchers médiévaux du

¹ *Au cours de ses investigations, la commission a pu constater que le Royaume-Uni était plus attaché à l'étiquetage et à la traçabilité des produits bovins et surtout ovins, que nombre de nos partenaires ont utilisé jusqu'à une date récente des matériels à risque dans la fabrication des farines et des graisses animales, mais aussi de produits destinés à l'alimentation humaine, auraient continué à exporter des bovins non testés, et plus généralement ont nié l'évidence, quant à l'existence de cas d'ESB dans leurs troupeaux, alors qu'ils avaient importé des farines anglaises susceptibles d'être contaminées.*

Cumbria ont envahi nos écrans avec l'épidémie anglaise de fièvre aphteuse, que les abattages de bovins se multiplient au titre des inévitables mesures européennes destinées à soutenir les cours de la viande bovine, que l'abattage systématique des troupeaux abritant un cas d'ESB est de plus en plus mal vécu par les éleveurs, que la liste des abats jugés à risques, promis à la benne, s'allonge de trimestre en trimestre en fonction des préconisations des scientifiques et de l'application d'un véritable syndrome de précaution, la commission n'a pu qu'éprouver un sentiment de malaise au cours de ses déplacements, comme d'ailleurs nombre de ses interlocuteurs, y compris les gens du métier les plus aguerris, devant de telles destructions massives.

Sans évidemment souscrire aux thèses extrêmes des défenseurs du bien-être animal, qui sont l'apanage de certains de nos voisins anglo-saxons, il apparaît aujourd'hui clairement que les excès productivistes d'un certain type d'agriculture, qui ne sont d'ailleurs que les avatars d'une nécessaire productivité, ont vécu, sauf à perpétuer dans les pays riches un immense gâchis qui constitue un affront pour le monde moins développé.

La commission rappellera à cet égard que la politique agricole et les efforts des agriculteurs engagés depuis la fin de la guerre, et développés depuis quarante ans, ont permis à l'Europe de parvenir à l'autosuffisance alimentaire, et à la France de disposer d'une agriculture puissante et exportatrice, qui assure par ailleurs une bien meilleure sécurité sanitaire que jadis, et très largement supérieure à celle constatée dans nombre de pays exportateurs.

Plutôt que de lâcher la proie pour l'ombre, ou comme le préconisent certains, de « renationaliser » la politique agricole commune, il conviendra sans aucun doute de « revisiter » la PAC, d'une manière progressive et à budget constant : une telle réflexion s'impose à l'évidence pour un dispositif dont les principes ont été définis au milieu du siècle dernier.

*

* * *

TRAVAUX DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

• Les étapes de la constitution de la commission d'enquête

- La présente commission d'enquête a été créée par le Sénat à la suite du dépôt, le 9 novembre 2000, d'une proposition de résolution n° 73 (2000-2001) présentée par **MM. Jean Arthuis, Guy-Pierre Cabanel, Henri de Raincourt et Josselin de Rohan**, « *tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et les conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs* ».

• Dans un avis déposé le 15 novembre 2000, la commission des lois, sur la proposition de son rapporteur, **M. Patrice Gélard**, a estimé que la proposition de résolution était juridiquement recevable au regard des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, sans qu'il soit nécessaire d'interroger le Garde des Sceaux sur l'existence éventuelle de poursuites judiciaires concernant les faits en cause.

• Au cours de sa réunion du 21 novembre 2000, la commission des affaires sociales, sur la proposition de son rapporteur, **M. Claude Huriet**, a adopté la proposition de résolution.

• Dans sa séance publique du 21 novembre 2000, le Sénat a adopté sur le rapport de **M. Claude Huriet** (n° 88, 2000-2001), la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur les conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et les conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs.

• Lors de sa première réunion du 23 novembre 2000, la commission d'enquête a constitué son bureau qui a décidé, lors de sa réunion du 29 novembre, notamment, que les auditions de la commission seraient ouvertes à la presse, filmées et enregistrées par la chaîne de télévision du Sénat, sauf demande de huis-clos de ses interlocuteurs et que leur compte-rendu intégral serait annexé au rapport de la commission ; il a par ailleurs arrêté les premières orientations du programme de travail de la commission ;

- La commission d'enquête a ratifié les grandes lignes de ce programme au cours de sa réunion du 6 décembre 2000, et a procédé le même jour à ses trois premières auditions.

• Les auditions de la commission d'enquête

Du 6 décembre 2000 au 4 avril 2001, la commission d'enquête a organisé douze séries d'auditions au Sénat¹ et convoqué plus de 60 personnalités spécialistes à un titre ou à un autre de la filière bovine : scientifiques, vétérinaires, responsables généralistes ou spécialisés des professions concernées (élevage, nutrition animale, équarrissage, industries agro-alimentaires, producteurs d'oléagineux et de protéagineux...), hauts fonctionnaires des ministères de l'agriculture et des finances (douanes, DGCCRF), diplomates français et étrangers, industriels (de la restauration rapide, du secteur des cosmétiques, de l'alimentation animale, des coproduits animaux, du lait, du commerce et de la distribution, de la restauration collective...), responsables des grandes organisations professionnelles agricoles, des associations de consommateurs, courtier en farines, nutritionniste éminent... ainsi que plusieurs ministres en charge, ou ayant été en charge de l'agriculture et de la santé.

Votre commission tient à souligner le parfait déroulement de ces auditions qui ont été couvertes largement par la presse, tous ses interlocuteurs convoqués pour déposer sous serment, s'étant pliés de bonne grâce à cette obligation et ayant accepté, à trois exceptions près, que leur déposition soit enregistrée et filmée par la chaîne de télévision Public -Sénat², et que leur procès-verbal soit inséré en annexe du rapport de la commission.

Il ne lui est pas apparu que l'ouverture des auditions à la presse ait conduit ses interlocuteurs à censurer leurs propos, sous réserve de certaines révélations nominatives qui ont été communiquées à la commission par écrit, hors du champ des caméras de télévision.

En revanche, elle a été conduite, à diverses reprises, à rappeler à certains de ses interlocuteurs que leur déposition s'effectuait sous serment et qu'ils étaient dans l'obligation de répondre à ses questions : un représentant d'associations de consommateurs qui évoquait de manière trop générale des possibilités nouvelles de contamination, autres que celles traditionnellement connues et validées, a ainsi refusé de citer ses sources scientifiques lors de son audition, même s'il a ultérieurement fait parvenir un dossier documentaire, au demeurant peu convaincant, sur ces hypothèses.

Par ailleurs, et de manière générale, la commission a eu le sentiment que la rétention d'informations était plutôt moins pratiquée lors de ses auditions publiques qu'à l'occasion de ses déplacements sur le terrain, où les délégations ont parfois rencontré une véritable omerta : dans des départements

¹ La commission a consacré 60 heures à ces auditions.

² La commission tient à remercier à cet égard la chaîne Public-Sénat, dont un des journalistes a suivi l'intégralité des auditions de la commission et a accompagné de la manière la plus discrète et la plus efficace les déplacements de ses délégations, aussi bien dans l'hexagone qu'à l'étranger.

du Grand-Ouest particulièrement touchés par l'ESB, aucun fabricant d'aliments pour animaux ne se déclarait ainsi responsable des contaminations observées...

Si la commission a dû être sélective, compte tenu de l'extrême diversité de ses intervenants potentiels, elle tient cependant à noter qu'elle n'a pas été en mesure d'entendre certaines personnalités particulièrement médiatiques dont elle avait jugé l'audition utile pour son information : elle n'a pu ainsi recueillir le témoignage de M. Luc Guyau, président de la FNSEA, trop absorbé par d'autres tâches, et remplacé par son Premier vice-président, ni celui du principal responsable du groupe Leclerc.

Enfin, et surtout, en dépit de messages téléphoniques ou électroniques répétés adressés à son secrétariat, elle n'a pu établir un contact, qu'elle estimait pourtant nécessaire, avec **le porte-parole de la confédération paysanne** qui n'a pas daigné répondre à ses appels, trop occupé sans doute, après avoir procédé au démontage sommaire de certains établissements de restauration rapide, à faucher en toute illégalité, sous l'œil des caméras, des cultures expérimentales de maïs génétiquement modifié ou à s'afficher, à l'occasion de rencontres anti-mondialistes, avec un sous-commandant cagoulé de l'armée zapatiste...

Après mûre réflexion, la commission n'a pas souhaité ajouter aux tracas judiciaires et alourdir les procédures d'ores et déjà engagées à l'encontre de M. José Bové, en recourant à la force publique pour le contraindre à déférer à une convocation, voire user, en cas de refus, des sanctions pénales expressément prévues par le paragraphe III de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée sur le fonctionnement des assemblées parlementaires.

La commission d'enquête doit par ailleurs souligner que les représentants locaux de la confédération paysanne, qui avaient pourtant accepté de rencontrer ses délégations lors de certains déplacements, notamment dans le département du Doubs, n'ont pas répondu à l'appel, à l'exception notable de la courageuse et sympathique représentante des Pyrénées-Orientales¹.

• **Les déplacements de la commission d'enquête**

Outre ces auditions traditionnelles, la commission d'enquête a complété ses investigations en effectuant une série de déplacements entre le 14 décembre 2000 et le 30 mars 2001, dans six départements significatifs

¹ *Celle-ci a d'ailleurs remis à la délégation, à l'issue d'une réunion particulièrement instructive avec ses collègues éleveurs des Fenouillèdes, des documents douaniers, sans doute soustraits frauduleusement par la confédération à la direction régionale des douanes, et attestant selon elle, de la réalité de l'importation frauduleuse de farines britanniques*

directement touchés, ou heureusement épargnés par l'ESB (Sarthe, Côtes-d'Armor, Doubs, Allier, Manche et Pyrénées-Orientales).

Elle s'est par ailleurs déplacée à deux reprises à l'étranger, à Bruxelles, le 7 février 2001 et à Londres, les 29 et 30 mars 2001.

Elle s'est enfin rendue à Maisons-Alfort le 22 février 2001 au siège de l'AFSSA et à l'Ecole nationale vétérinaire¹.

- Dans la Sarthe, le 14 décembre 2000, elle a visité une usine de fabrication d'aliments pour animaux du groupe Glon-Sanders à Champagné, le site d'abattage de la Socopa à Cherré, une exploitation d'élevage à Cormes ainsi que l'usine de la Sabim à Sablé-sur-Sarthe.

A l'invitation du président du Conseil général, M. Roland du Luart, elle a participé à un déjeuner de travail à l'Abbaye de l'Epau, auquel participaient notamment la préfète du département, des représentants de la profession agricole, des élus et des fonctionnaires départementaux.

- Dans les Côtes-d'Armor, le 11 janvier 2001, à l'initiative de M. Gérard Le Cam, elle s'est rendue à l'usine Farmor du groupe Glon-SA à Guingamp, où elle a également rencontré des responsables du site de Saint-Gérand, spécialisé dans l'alimentation animale.

Elle a visité le site de stockage de farines de viande de Plouisy, en présence du maire de la commune, ainsi que les coopératives d'aliments pour animaux de l'Urne, du Gouessant et la coopérative Cooperl-Hunaudaye à Lamballe.

Un déjeuner de travail organisé par le président du Conseil général, lui a permis de rencontrer de nombreux spécialistes de la filière bovine et plusieurs élus, dont M. Félix Leyzour, ancien président de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France.

- Dans le Doubs, le 18 janvier 2001, au siège du Conseil régional et à l'initiative de M. Georges Gruillot, elle a pu entendre le sous-directeur de la coopérative Coopadou (aliments pour bétail), le président de la société Belot Frères (abattage et productions de produits carnés) ainsi que M. Guy Girard, docteur vétérinaire, éleveur et conseiller technique de la société Grâce-Dieu (aliments pour bétail).

Au siège de la coopérative agricole d'Amancey, elle a pu rencontrer le maire, les directeurs départementaux des services vétérinaires et de

¹ *Tout au long de ses déplacements, à l'occasion de ses déjeuners et dîners de travail, il fut servi aux membres de la commission d'enquête des viandes de bœuf le plus souvent exquises, y compris au Royaume-Uni ; seul le restaurant du Parlement européen a fait exception à cette règle.*

l'agriculture, les présidents de la chambre d'agriculture, de la FDSEA, du groupement de défense sanitaire, du syndicat des vétérinaires, du groupement technique vétérinaire, plusieurs vétérinaires et surtout six éleveurs dont les troupeaux avaient, ou allaient être abattus du fait d'un cas détecté d'ESB¹.

A l'invitation du Président Jean-François Humbert, elle a participé à un déjeuner de travail particulièrement constructif au Conseil régional.

- Dans l'Allier, le 1^{er} février 2001, elle a visité l'abattoir de la Sicaba à Bourbon l'Archambault, le site Socopa Industrie à Villefranche d'Allier (abattoir et usine de transformation), le site d'équarrissage de la Saria à Bayet ainsi que l'usine d'aliments pour animaux Thivat à Saint-Germain-de-Salles.

Un déjeuner de travail, organisé par le Président Dériot à Saint-Pourçain-sur-Sioule, auquel participait notamment le sénateur Bernard Barraux, lui a permis de rencontrer plusieurs intervenants de la filière bovine.

- A Bruxelles, le 7 février 2001, elle a d'abord invité à un déjeuner de travail au Parlement européen, M. Manuel Medina Ortega, député européen, qui fut rapporteur en 1997 de la commission temporaire d'enquête sur l'ESB du Parlement européen.

Elle a eu ensuite un (trop) court entretien avec M. David Byrne, commissaire européen chargé de la santé et de la protection des consommateurs depuis 1999 et avec le commissaire autrichien Franz Fischler, chargé de l'agriculture depuis 1995 ; elle s'est ensuite très rapidement entretenue avec les seuls collaborateurs de M. David Byrne à la Commission européenne.

Elle a enfin rencontré, au siège du conseil de l'Union européenne, des membres de la représentation permanente de la France à Bruxelles, et notamment MM. Philippe Etienne chargé du COREPER I, Bruno Hot, délégué et porte-parole du comité spécial agriculture, conseiller chargé des questions alimentaires, vétérinaires et phytosanitaires et Eric Zunino, conseiller chargé des questions phytosanitaires.

- Dans la Manche, le 8 février 2001, à l'initiative de son rapporteur, M. Jean Bizet, elle a visité l'abattoir Socopa à Coutances, le laboratoire d'analyse départemental de Saint-Lô et l'entreprise artisanale de transformation Chaiseronne à Brecey.

A l'invitation du Président Jean-François Le Grand, elle a participé à un déjeuner de travail à l'Hôtel du département, suivi d'une réunion

¹ La commission d'enquête tient tout particulièrement à remercier le Directeur des services vétérinaires du Doubs, qui lui a transmis un dossier très complet rassemblant notamment les instructions reçues concernant l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux de rente, pour la période antérieure à 1996.

particulièrement instructive avec un grand nombre d'intervenants et de professionnels de la filière bovine.

- Dans les Pyrénées orientales, le 15 février 2001, elle a eu des entretiens au bureau « Montagne Elevage » à Prades avec les Présidents de la Coopérative catalane d'élevage, de la Rosée des Pyrénées, du Syndicat des éleveurs Conflent-Fenouillèdes, de la coopérative laitière de Cerdagne, de la chambre d'agriculture, et avec des représentants de la société d'élevage des Pyrénées orientales et du service élevage de la chambre d'agriculture.

Elle a participé à un déjeuner de travail, organisé par M. Paul Blanc à Sournia puis a rencontré les éleveurs des Fenouillèdes au foyer rural. Elle a enfin visité l'entreprise de transformation Guasch à Perpignan.

- A Maisons-Alfort, le 22 février 2001, elle a d'abord rencontré à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), Mme Monique Eloit, directrice auprès du directeur général, M. Marc Savey, directeur de la santé animale, Mme Marie-Hélène Loulergue, directrice adjointe de l'évaluation, Mme Muriel Eliasewicz, responsable de l'unité chargée des risques biologiques à la direction de l'évaluation des risques nutritionnels et sanitaires, ainsi que M. Jean-Yves Madec, chercheur au laboratoire de référence de l'AFSSA Lyon.

Elle s'est ensuite rendue à l'Ecole nationale vétérinaire d'Alfort¹ pour s'entretenir avec Mme Brugère-Picoux, professeur de pathologie du bétail, ainsi qu'avec M. Henri Brugère, professeur de physiologie à l'Ecole vétérinaire.

Elle a enfin participé à un rapide déjeuner de travail à l'AFSSA avec ses interlocuteurs ainsi qu'avec M. Martin Hirsch, directeur général de l'Agence.

- Enfin, à Londres, les 29 et 30 mars 2001², la commission a rencontré au poste d'expansion économique de notre ambassade, le professeur Sir John Krebs, chairman de la Food Standards Agency (équivalent de notre

¹ *Lors de son déplacement à l'Ecole vétérinaire, la délégation de la commission a été frappée par la vétusté de l'endroit, certains de ses membres vétérinaires ayant retrouvé avec émotion les locaux de leur jeunesse en l'état, qu'il s'agisse des peintures ou de l'électricité, les conditions de travail des Brugère-Picoux ne pouvant manquer d'évoquer le souvenir d'un autre couple célèbre de chercheurs, Pierre et Marie Curie.*

La délégation a également eu vent de rivalités singulières et de rumeurs internes à l'École, sans doute provoquées par la notoriété passagère de certains, qui ne sauraient contribuer à la sérénité des travaux scientifiques en cours.

D'une manière générale, elle estime que la vocation d'un scientifique, outre la recherche et l'enseignement, est aussi de communiquer et d'éclairer l'opinion lors de crises aussi irrationnelles que celle de la « vache folle ».

² *Le développement de l'épidémie de fièvre aphteuse qui a atteint son pic lors du déplacement de la commission, l'a conduite à renoncer à des déplacements hors de Londres pour visiter des sites caractéristiques des difficultés de la filière britannique.*

AFSSA), accompagné par Mr Chris Lawson, Actif Chief Executive du Meat Hygiene Service.

A la Résidence de France, à Kensington, elle a eu un entretien avec **The Right Honorable Lord Phillips of Worth Matravers, Master of the Rolls**¹ accompagné de Mr Robert Musgrove, Private Secretary.

A l'invitation de M. Daniel Bernard, ambassadeur de France, elle a participé à la Résidence à un déjeuner de travail avec Lord Phillips pour invité d'honneur².

Elle a ensuite rencontré au poste d'expansion économique, le Professeur Robert Will, qui dirige l'unité de surveillance nationale sur la MCJ, créée à la suite du rapport du Southwood Committee, et qui a bien voulu se déplacer d'Edimbourg pour rencontrer la délégation française.

A Westminster, à la Chambre des Lords, elle a tenu une réunion de travail avec ses collègues britanniques, membres du Sub-Committee D. « Environment, agriculture, Public Health and Consumer Protection » et notamment son Président, the Earl of Selborne (4th Earl), the Baroness Miller of Chilthorne Domer, Lord Palmer, the Countess of Mar³, Deputy Speaker de la Chambre des Lords depuis 1997, Lord Reay (14th Lord), Lord Soulsby of Swaffham Prior, vétérinaire, Lord Luke et Lord Lyell.

Elle a ensuite rencontré, à l'occasion d'un dîner de travail dans la « Buckingham Room » du Sheraton Park Tower Hotel, des représentants de la communauté française des affaires au Royaume-Uni représentants du poste d'expansion économique à Londres.

Le vendredi 30 mars, elle a auditionné au PEE, le docteur Mandy Bailey, Acting Head of BSE and International Division, Chef de la division ESB au ministère de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation, ainsi que Mr Mark Filley, fonctionnaire au MAFF.

Après que Mme Marie -Agnès Vibert, attachée agricole à l'ambassade, a brossé un tableau sans complaisance de la situation de l'agriculture du

¹ Lord Phillips a été nommé Master of the Rolls en juin 2000 : il est ainsi le deuxième Law Lord du Royaume (après le Lord Chief Justice) et préside la Cour d'Appel de la Chambre des Lords. Il a été directement impliqué à ce titre dans le recours en appel devant la cour britannique du sénateur chilien Pinochet.

² Participants notamment à ce déjeuner, pour la Chambre des Lords, the Earl of Selborne, président du sous-comité D (agriculture), Lord Fyfe of Fairfield (life Baron), Lord Christopher (life Baron), Lord Reay, the Right Honorable Lord Jopling, qui fut ministre de l'agriculture entre 1983 et 1987. Pour la chambre des communes, the Right Honorable David Curry, the Right Honorable Michael Jack, anciens responsables de l'agriculture au shadow cabinet, Timothy Yeo Esq., Colin Breed Esq.

³ La Comtesse de Mar a évoqué devant la délégation de la commission une hypothèse intéressante expliquant, selon elle, le développement de l'ESB au Royaume-Uni, qui sera détaillée plus loin.

Royaume-Uni, la délégation de la commission a participé à un rapide déjeuner de travail où elle a accueilli Mr Bob Bansback, Corporate Strategy Director, et Mr Mike Attenborough de la Meat and Livestock Commission, équivalent de l'OFIVAL, créée par le Parlement britannique.

La délégation de la commission d'enquête a ensuite tenu un point de presse où elle a rencontré de nombreux journalistes français en poste à Londres, ou qui avaient bien voulu suivre son déplacement¹.

*

* * *

Quelles ont été les **impressions générales** retirées par la commission d'enquête de ces déplacements ?

Elle doit d'abord constater que ses deux visites à l'étranger se sont révélées décevantes sur le plan des informations recueillies, mais cependant particulièrement instructives.

On doit en effet rappeler que la commission d'enquête était, à Bruxelles et à Londres, privées de ses pouvoirs propres d'investigation et qu'elle s'y déplaçait en formation «mission d'information» soumise au bon vouloir de ses interlocuteurs, qui ne s'y sont d'ailleurs pas trompés.

A Bruxelles, dans le labyrinthe de la Commission européenne, la délégation n'a ainsi bénéficié que d'un «service minimum», accordé d'ailleurs dans des conditions singulières et qui peuvent être même considérées comme portant atteinte à la dignité de la Haute Assemblée.

Qu'on en juge !

La commission d'enquête avait, comme il est de tradition, prévu d'organiser une conférence de presse à Bruxelles à l'issue de ses auditions et pris les contacts nécessaires avec les journalistes français et étrangers intéressés.

A sa stupéfaction, et alors que la délégation était en route pour Bruxelles, elle a été mise en demeure par un appel téléphonique du secrétariat d'un commissaire européen, de supprimer cette conférence de presse : si la délégation française ne se prêtait pas à cet ultimatum, on lui indiquait que la rencontre avec les deux commissaires européens serait purement et simplement annulée !

¹ *D'une manière plus générale, la commission tient à remercier la presse, et notamment la presse régionale qui a assuré une large couverture de chacun de ses déplacements.*

Après une rapide concertation tenue dans une voiture du Thalys, la délégation a préféré maintenir cette rencontre avec les commissaires, dont elle attendait sans doute trop, tout en déplorant le procédé utilisé qu'elle a décidé d'ailleurs de rendre public dans son rapport final.

Le programme bruxellois de la délégation comportait également un entretien avec certains fonctionnaires de la Commission européenne, qui a été annulé sans autre forme de procès pour les collaborateurs du commissaire autrichien Fischler, tandis que quelques collaborateurs du commissaire David Byrne consentaient, après un faux départ, à accorder une courte entrevue aux membres de la commission d'enquête.

Certes, la commission d'enquête du Sénat n'ignore pas que la Commission européenne n'est en rien responsable devant les Parlements nationaux, mais elle ne peut que s'étonner de l'attitude singulière qui lui a été réservée, celle-ci s'expliquant peut-être par la sévérité des appréciations déjà portées sur le fonctionnement de la Commission européenne, par le rapport de la commission temporaire d'enquête ESB du Parlement européen en 1997 qui avait, elle, toute légitimité pour enquêter.

A fortiori, la commission d'enquête du Sénat n'a pas été en mesure d'établir un contact et d'entendre les principaux fonctionnaires européens de la Commission ayant assuré la gestion de la crise de l'ESB au début des années 90 et elle a dû s'appuyer sur le rapport précité du Parlement européen, comme il sera vu plus loin, pour mesurer, au-delà de ses propres investigations, l'inertie bruxelloise dans ce dossier.

Elle tient enfin à noter que le rapporteur du Parlement européen, M. Manuel Medina Ortega, rencontré à Bruxelles, a tenu des propos sensiblement atténués par rapport aux appréciations sévères formulées à l'époque, notamment à l'encontre du Royaume-Uni et de la Commission européenne.

S'agissant du **déplacement au Royaume-Uni**, et en dépit des efforts de notre ambassadeur, la délégation de la commission d'enquête n'a également bénéficié que d'un service minimum de la part des administrations concernées, dans des formes toutefois infiniment plus courtoises, compte tenu des traditions d'hospitalité chères à nos voisins britanniques.

Pour mémoire, on rappellera que la commission d'enquête temporaire du Parlement européen qui s'était elle aussi déplacée au Royaume-Uni, s'était vue opposer une fin de non recevoir par le ministre anglais de l'agriculture de l'époque.

Il n'y avait donc pas lieu d'attendre un enthousiasme excessif des interlocuteurs de la délégation du Sénat, d'autant que le développement de l'épidémie de fièvre aphteuse atteignait son pic lors de son déplacement et

mobilisait les derniers moyens vétérinaires du royaume, ni une quelconque repentance, qui n'est pas d'usage outre-Manche, s'agissant de l'exportation des farines britanniques, dont la consommation avait été interdite aux bovins anglais parce qu'on les savait contaminées.

Dans un confortable salon de la Résidence, lors d'un entretien à bâtons rompus, Lord Phillips, qui fut président de la commission d'enquête anglaise sur l'ESB, dont le rapport a été rendu public le 2 octobre 2000, a répondu en français avec une extrême courtoisie aux questions posées par les membres de la délégation. Il a indiqué au rapporteur que le Royaume-Uni avait à son sens respecté ses obligations, en informant ses partenaires européens d'une manière convenable - « *certes sans le crier* » - et en tentant de persuader l'Europe d'interdire les farines dans l'alimentation des animaux.

La délégation de la commission d'enquête, à l'occasion de ses autres rencontres, à l'exception d'échanges particulièrement intéressants avec le professeur Robert Will, a dû se contenter d'observations très générales fournies souvent par des fonctionnaires du MAFF de second rang, ou nouvellement nommés, qui n'ont pas été en mesure d'apporter les précisions attendues, y compris les plus élémentaires concernant notamment les moyens vétérinaires du royaume.

Plus intéressante a été la présentation de la situation de l'agriculture et de l'élevage anglais faite par l'attachée agricole de notre ambassade¹, qui a décrit un secteur économique sinistré, affaibli par les excès libéraux du thatchérisme, ceux-ci ayant conduit notamment au démantèlement du service public vétérinaire.

A la grande surprise de ses membres, il fut indiqué à la commission d'enquête que les éleveurs anglais touchés par l'épidémie de fièvre aphteuse² ne bénéficiaient d'aucune aide publique du gouvernement et que le royaume s'en remettait en ce domaine à Dieu et à son (futur) roi : des quêtes ont ainsi été organisées dans les églises au profit des éleveurs, tandis que le Prince de Galles faisait don de 50.000 livres pour alimenter un fonds privé d'indemnisation...

¹ Pour l'anecdote, la commission d'enquête indiquera que sa délégation a constaté que certains volumes des séries statistiques concernant notamment les exportations de farines anglaises, pourtant soigneusement alignées dans des rayonnages du poste d'expansion économique, manquaient à l'appel pour les années sensibles. Elle n'en tirera évidemment aucune conclusion.

² S'agissant des précautions prises pour contenir l'épidémie de fièvre aphteuse, la commission d'enquête a constaté avec quelque étonnement que les passagers empruntant l'Eurostar dans les deux sens, n'étaient soumis à aucune procédure particulière lors de l'embarquement ou au débarquement à Waterloo Station et à la gare du Nord, alors que les animaux sont légion dans la capitale anglaise, notamment dans les parcs ouverts au public : il lui fut donné aussi de croiser à la sortie des Mews, le long du Palais de Buckingham, particulièrement fréquenté par les touristes français, plusieurs carrosses royaux vides, sans doute en épreuve de roulage, tractés par plusieurs chevaux.

*

* * *

Les déplacements hexagonaux de la commission d'enquête ont été plus riches d'enseignements.

Des prairies humides du Grand-Ouest aux pâturages ensoleillés du Haut-Doubs, des collines d'élevage du Bourbonnais jusqu'aux estives pyrénéennes, où divaguent, sans souci de la frontière depuis le lointain traité des Pyrénées des troupeaux de vaches rustiques à l'ombre du Canigou encore enneigé, les délégations de la commission ont d'abord pu vérifier l'extrême diversité de notre cheptel bovin : des Montbéliardes tintinnabulantes aux rustiques Gasconnes se nourrissant exclusivement d'herbe¹, de la Charolaise reine des étables à l'Aubrac à l'œil langoureux, autant de races laitières ou allaitantes qui attestent de la richesse du troupeau français, qui assurent l'équilibre du monde rural et de nos paysages et qui constituent souvent le dernier rempart avant la friche².

A n'en pas douter, des cultures végétales –pois, féveroles et autres lupins doux– susceptibles de remplacer les tristes farines animales dans l'alimentation du bétail, ont naturellement vocation à concurrencer les herbes folles et autres colchiques qui envahissent les friches de nos prés dès la fin de l'été : un tel objectif suppose, comme il sera vu plus loin des aides européennes d'une autre ampleur que les « mesurettes » annoncées.

Au cours de son périple au sein de la filière bovine, la commission a également appréhendé les réalités plus rudes de l'abattage, de la transformation, de l'alimentation animale et de l'équarrissage.

Dûment caparaçonnés, masqués, bottés et casqués de blanc, les membres de la commission ont suivi les diverses étapes des lignes d'abattage et de découpe, observé le travail souvent rebutant des personnels de boucherie que la politique de retrait, initiée par la Commission européenne pour soutenir les cours de la viande bovine transforme de fait en équarrisseurs ; ils ont constaté l'élimination rigoureuse des abats et matériaux à risque qui conduit aussi à détruire, de manière peut-être excessive, au nom d'un syndrome de précaution, les ris de veau, jadis considérés comme les fleurons de notre culture gastronomique.

La commission se devait de mentionner cette précision dans son rapport, M. Jean Glavany, ministre de l'agriculture, s'étant inquiété lors de son audition des dispositifs de type « pétiluve » éventuellement mis en place pour les passagers utilisant la voie ferroviaire entre les deux pays.

¹ *D'après les propos d'éleveurs des estives pyrénéennes, les carcasses d'animaux morts étaient plus souvent mangées par les charognards à plumes ou à poils, que par les vaches elles-mêmes...*

² *Les caractéristiques du cheptel bovin français sont détaillées avec plus de précisions en annexe du rapport.*

Passant successivement des chambres froides, où sont consignées en attente de « levée d'écrou » les carcasses des bovins de plus de 30 mois, dont le tronc cérébral est désormais systématiquement analysé en laboratoire, à la chaleur des fours d'équarrissage réduisant les déchets crus animaux en farines, des « usines-cliniques » de steack-haché aux sites industriels moins appétissants produisant tous les sous-produits secs ou gras obtenus à partir du « cinquième quartier », des charcuteries artisanales aux sites de stockage des farines désormais interdites..., les délégations de la commission ont pu mesurer les précautions et les efforts entrepris par la profession pour sécuriser l'alimentation humaine et animale et ont constaté la nécessité du service public de l'équarrissage, par nature sale, mais que certains industriels s'efforcent d'assurer proprement.

• Les documents demandés par la commission

Comme elle en a la faculté, la commission en se fondant sur l'article 6 de l'ordonnance sus-rappelée, a demandé communication de nombreux documents aux ministres compétents et à leurs services, à la profession et aux industriels, afin de compléter son information.

Il a été répondu de bonne grâce à ses requêtes et les administrations concernées ont communiqué le plus souvent dans les délais souhaités les documents demandés : c'est le cas notamment pour la direction générale de l'alimentation et les services des douanes et de la répression des fraudes qui ont transmis des dossiers volumineux que la commission s'est efforcée d'exploiter ; certains ont parfois même pris les devants pour transmettre des dossiers confidentiels, tel le rapport Villain de l'inspection générale des finances, qui avait d'ailleurs fait l'objet de fuites opportunes quelques jours avant l'audition des deux directeurs généraux concernés. La commission a dû cependant adresser un courrier complémentaire au ministre pour se procurer les annexes de ce rapport qui avaient été oubliées.

Elle tient cependant à faire observer qu'elle n'a obtenu du Premier ministre les « bleus » des réunions interministérielles consacrées à l'utilisation des farines animales et à l'ESB, en dépit d'une lettre de son président adressée au secrétaire général du gouvernement le 15 février 2001, que le 3 mai dernier ; son rapporteur a été évidemment dans l'impossibilité d'analyser de manière approfondie une telle masse de documents, couvrant la période 1994-2001, quelques jours seulement avant la présentation de son rapport. Elle ne peut que dénoncer le caractère tardif de cette transmission, qui ne doit sans doute rien au hasard¹.

Par ailleurs, la commission n'a pas jugé utile de se déplacer à Bercy, ou rue de Varenne, pour obtenir des documents complémentaires, les services

¹ *Cet envoi tardif a fait l'objet d'une lettre adressée par le Président de la commission à M. Lionel Jospin, Premier ministre, le 9 mai 2001.*

concernés ayant d'ailleurs été sollicités auparavant par des enquêteurs au titre des procédures judiciaires, enfin diligentées dans le domaine des farines animales.

La commission indiquera enfin que les télégrammes diplomatiques, transmis à l'administration centrale, et relatifs à l'apparition de l'ESB au Royaume-Uni, que notre ambassadeur à Londres s'était engagé, comme il y est tenu, à communiquer à la commission, ne lui sont pas parvenus ; ce dernier s'est contenté un mois après cet engagement, et quelques jours avant la remise du rapport, d'indiquer qu'il convenait d'en reformuler la demande au ministère des affaires étrangères. La commission ne peut que s'en étonner, s'agissant de documents qui ne sont en aucune manière couverts par le secret.

*

* * *

PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE

6 décembre 2000

M. Dominique DORMONT, Chef du service de neurovirologie du Commissariat à l'Énergie atomique

Mme Jeanne BRUGÈRE-PICOUX, Professeur de pathologie du bétail à l'Ecole nationale vétérinaire de Maisons-Alfort

Mme Brigitte CHAMAK, biologiste et chercheuse à l'INSERM

13 décembre 2000

M. Gérard PASCAL, Directeur du Centre national d'études et de recommandations sur la nutrition et l'alimentation

M. Pierre CHEVALIER, Président de la Fédération nationale bovine (FNB) et de l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL), et **M. Pierre FOUILLADE**, Directeur de l'OFIVAL

M. Laurent SPANGHERO, Président de la Confédération des entreprises bétail et viandes (CEBV)

M. François TOULIS, Président de la Fédération nationale de Coopératives bétail et viandes (FNCBV)

20 décembre 2000

M. Georges ROBIN, Président de la Fédération nationale des Industries de corps gras (FNCG)

M. Yves MONTÉCOT, Président du Syndicat national des industriels de la nutrition animale (SNIA)

M. Daniel RABILLER, Président de la Fédération nationale des coopératives de production et d'alimentation animale (SYNCOPAC)

M. Bruno POINT, Président du Syndicat des Industries françaises de coproduits animaux (SIFCO)

10 janvier 2001

M. Victor SCHERRER, Président de l'Association nationale des industries agro-alimentaires (ANIA)

M. Xavier BEULIN, Président de la Fédération française des producteurs d'oléagineux et de protéagineux (FOP)

M. Jean-Jacques ROSAYE, Président de la Fédération nationale des groupements de défense sanitaire du bétail (FNGDS)

M. Jacques ROBELIN, Chef du département « élevage et nutrition des animaux » de l'Institut national de la recherche agronomique » (INRA)

17 janvier 2001

Mme Catherine GESLAIN-LANÉELLE, Directeur général de l'alimentation, et **M. Rémi TOUSSAIN**, Directeur des politiques économique et internationale du ministère de l'agriculture

M. Jean-Paul PROUST, Préfet chargé de la mission interministérielle pour l'élimination des farines animales (MIEFA)

M. Benoît ASSEMAT, Président du Syndicat national des vétérinaires inspecteurs de l'administration (SNVIA)

24 janvier 2001

M. René BAILLY, Président du Syndicat national des vétérinaires d'exercice libéral (SNVEL). *A sa demande, M. Bailly a été entendu à huis clos.*

M. Jean-Jacques RÉVEILLON, Directeur de la Brigade nationale des enquêtes vétérinaires

M. Christian HUARD, Président de Conso France, regroupant les associations de consommateurs ADÉIC, ALLDC, CNAFAL, CNL, CGL et INDÉCOSA-CGT

31 janvier 2001

M. Jérôme GALLOT, Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), et **M. Daniel HULAUD**, chef de bureau (Produits d'origine animale)

M. le Professeur Luc MONTAGNIER

M. Alain CADIOU, Directeur général des douanes et droits indirects, **M. François MONGIN**, Chef de service, et **M. Philippe KEARNEY**, chef du bureau PAC et politique commerciale.

14 février 2001

M. Jean-Yves KERVEILLANT, Direction générale de l'alimentation, sous-direction de l'hygiène des aliments, bureau des matières premières

M. Jean-François GROLLIER, Vice-président en charge de la direction générale de la recherche et du développement du groupe l'Oréal, et **M. Giorgio GALLI**, directeur de la communication et des relations extérieures

M. Eugène SCHAEFFER, Premier vice-président de la Fédération nationale des Syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et président du comité de coordination des associations spécialisées

M. Axel REICH, Premier conseiller à l'ambassade d'Allemagne à Paris

M. Alain GLON, Président de la société Glon-Sanders

Mme Marie-José NICOLI, Présidente de l'U.F.C.- Que Choisir

21 février 2001

M. Jacques DRUCKER, Directeur général de l'institut de veille sanitaire

M. Marian APFELBAUM, ancien Professeur de nutrition à la faculté de médecine Xavier-Bichat (Paris)

M. Éric GRAVIER, Vice-président de Mac Donald's France

M. Jean-Louis HUREL, Directeur Général de SARIA industries

M. Laurent BEAUMONT, Directeur général du groupe Caillaud

M. Bernard LEPOITEVIN, Directeur général de la SOFIVO

28 février 2001

M. Jean-Luc DUVAL, Président du Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA)

M. Michel PAILLIER, Directeur général de la société Bonilait protéines. *A sa demande, M. Paillier a été entendu à huis clos.*

M. Martin HIRSCH, Directeur général de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)

M. Jean-François HERVIEU, Président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)

M. Jérôme BEDIER, Président de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD)

M. Alain DECROP, Président de la société Guyomarc'h nutrition animale

M. Claude BELLOT, Président de la Confédération générale de l'alimentation de détail (CGAD)

M. Jean-Jacques MENNILLO, PDG de la société Agro marchés internationaux

28 mars 2001

Mme Annick ALPÉROVITCH, Directrice de l'unité Inserm 360 à la Pitié-Salpêtrière

M. Gilbert BORNHAUSER, Courtier

M. Philippe MANGIN, Président de la Confédération française de la Coopération agricole (CFCA)

M. Lucien ABENHAÏ M, Directeur général de la Santé

M. Damien VERDIER, Président de la Commission qualité, sécurité alimentaire du Syndicat national de la restauration collective (SNRC)

M. Claude CHÉREAU, Ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture à Rome

M. Jean GLAVANY, Ministre de l'agriculture et de la pêche

Mme Chantal JAQUET, Directrice prévention santé, sécurité et environnement du Groupe Carrefour

M. Yves BOISARD, Directeur du contrôle qualité du Groupement d'achats Leclerc et de **M. Hervé AUBÉ**, Directeur général de la société Kermené

4 avril 2001

M. Régis LESEUR, Vice-président du conseil général vétérinaire

M. Jean-Marc BOURNIGAL, attaché agricole à l'ambassade de France à Rome

M. Philippe VASSEUR, ancien Ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation

M. Henri NALLET, ancien Ministre de l'Agriculture et de la Forêt

M. Jean-Philippe DESLYS, responsable du groupe de recherche sur les prions au CEA

M. Bernard KOUCHNER, Ministre délégué à la Santé

REPÈRES CHRONOLOGIQUES

- **1732** : un premier cas de « tremblante » du mouton apparaît (déjà) au Royaume-Uni
 - **1883** : une revue vétérinaire fait état d'un cas de « tremblante » chez un bovin de Haute-garonne
 - **1913** : une revue agricole préconise l'utilisation de FVO pour les volailles et pour les veaux
 - **1921-1922** : la MCJ est décrite par Creutzfeldt et par Jakob
 - **1936** : deux vétérinaires français établissent que la tremblante est transmissible chez les ovins
 - **1947** : un premier élevage de visons du Wisconsin est atteint par l'encéphalopathie transmissible du vison
 - **1957** : la maladie du Kuru est décrite dans le *New England Journal of Medicine*
 - **1960** : la maladie du déperissement chronique des ruminants sauvages est décrite au Wyoming et au Colorado
 - **1982** : Prusiner montre le rôle de la protéine prion dans la tremblante
 - **1986** : le premier cas d'ESB apparaît au Royaume-Uni
 - **1988** : le Royaume-Uni interdit l'utilisation de farines animales dans l'alimentation des ruminants, mais n'interdit pas leur exportation
 - **1989**
 - **février** : l'Irlande est touchée par l'ESB ;
 - **août** : la France interdit l'importation de farines carnées anglaises, sauf pour les porcs et les volailles ;
 - **novembre** : le Royaume-Uni interdit certains abats à risque à la consommation humaine ; il en interdit l'exportation fin mars 1990.
 - **1990** : « Max is dead ! » : la presse populaire anglaise annonce la mort de Max, chat siamois de Bristol : la barrière d'espèces est franchie ;
 - **mai** : l'Allemagne, la France, l'Autriche et l'Italie interdisent les importations de viande bovine britannique : la Commission européenne menace ces pays d'une procédure pour infraction à la libre circulation... ;
 - **juin** : la Commission européenne lève l'embargo sur la viande britannique sous réserve d'un contrôle sanitaire renforcé ;
 - **juillet** : la France interdit toute utilisation de farines de viande dans l'alimentation des bovins ;
 - **novembre** : la Suisse est touchée à son tour par l'ESB.
- **1991**
 - **février** : le premier cas d'ESB apparaît en France ;
 - **mars** : le premier cas d'ESB, né après l'interdiction des farines (NAIF) apparaît au Royaume-Uni

- **1992** : la France interdit les produits d'origine bovine à risques dans les aliments pour bébé : elle est à nouveau menacée par la Commission d'une procédure d'infraction devant la Cour de Justice du Luxembourg...
- **juillet 1993** : le Marché unique entre en vigueur ; 100 000 cas d'ESB sont déclarés au Royaume-Uni
- **1994** : la France interdit l'utilisation des protéines animales dans l'alimentation de tous les ruminants
- **1996**
 - **mars** :
 - * le ministre britannique de la santé annonce aux Communes la possible transmission de la maladie à l'homme ;
 - * la France et douze de ses partenaires interdisent l'entrée sur leur territoire de la viande bovine britannique ;
 - * la Commission européenne interdit l'exportation des produits bovins britanniques vers les Etats membres ;
 - **avril** : la France retire certains abats bovins à risque de la chaîne alimentaire ;
 - **juin** : la Commission, sous la pression anglaise, lève l'embargo sur les exportations anglaises de gélatine, de suif et de sperme bovin ;
 - **juillet** : la France interdit l'utilisation de toutes les protéines animales, dont les farines de volaille, de plume et de poisson dans l'alimentation des ruminants.
- **1998**
 - **février** : deux ans après la directive européenne, la France impose enfin un traitement thermique unique des FVO destinées à l'alimentation animale (133°, 3 bars, 20 minutes) ;
 - **juillet** : l'AFSSA est créée.
- **2000**
 - **juin** :
 - * la Commission européenne décide un programme communautaire de dépistage de l'ESB pour le début de 2001 ;
 - * elle décide le retrait de certains matériels à risque de la chaîne alimentaire ;
 - **octobre** : Lord Phillips publie son rapport sur l'ESB au Royaume-Uni ;
 - **novembre** :
 - * le 7, M. Jacques Chirac, Président de la République, invite le gouvernement à interdire les farines animales et à prendre le cap du dépistage systématique de la maladie ;
 - * le 14, le gouvernement interdit en conséquence l'utilisation des farines animales et de certaines graisses animales dans l'alimentation de tous les animaux d'élevage ;
 - * le 21, à l'initiative des présidents des quatre groupes de sa majorité, le Sénat décide la création d'une commission d'enquête sur les conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et les conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs ;
 - * le 26, l'Allemagne est à son tour officiellement touchée par l'ESB ;
 - **décembre** : le Conseil agricole décide pour six mois l'interdiction de l'utilisation des farines carnées dans l'alimentation des animaux d'élevage et le retrait de la chaîne alimentaire des bovins de plus de 30 mois non testés.

*

* * *

Dans les développements ci-après, la commission d'enquête rappellera que les farines animales, en propageant l'ESB, sont bien à l'origine d'une nouvelle maladie humaine.

Elle tentera ensuite de démontrer que la propagation de l'agent infectieux de l'ESB s'est poursuivie en dépit de l'interdiction des farines dans l'alimentation des bovins.

Elle décrira également les conséquences de la crise sur la filière bovine, alors que les risques sont aujourd'hui maîtrisés mais que subsistent des incertitudes sur les conséquences de l'ESB en matière de santé publique.

Elle formulera enfin treize propositions articulées autour de cinq priorités.

*

* * *

I. LES FARINES ANIMALES : LE VECTEUR DE PROPAGATION DE L'ENCÉPHALOPATHIE SPONGIFORME BOVINE, À L'ORIGINE D'UNE NOUVELLE MALADIE HUMAINE

Après avoir évoqué les raisons pour lesquelles les farines carnées ont été utilisées dans l'alimentation animale, il conviendra de rappeler l'origine de l'ESB qui, rapidement, a franchi la barrière d'espèces pour finalement contaminer l'homme.

A. LES RAISONS DE L'UTILISATION DES FARINES CARNÉES DANS L'ALIMENTATION ANIMALE : UN PROBLÈME DE RECYCLAGE ET DE COÛT

Comme le note le rapport de l'AFSSA de juillet 2000¹, « *les informations relatives à l'alimentation animale restent surtout connues d'un public constitué de professionnels, de représentants de l'administration et de la recherche. Le consommateur n'a disposé que de peu, ou pas, d'informations sur la nature et le fonctionnement de ce secteur, ainsi que sur la nécessaire diversité des matières utilisées* ». Ce secteur a réalisé depuis vingt-cinq ans d'importants progrès scientifiques. Lors de son audition par la commission d'enquête, M. Alain Decrop, président de la société Guyomarc'h nutrition animale, a pu dire que « *la diététique animale est une science plus élaborée encore que l'alimentation humaine, puisqu'on arrive à connaître très précisément les besoins des animaux en fonction de ce que l'on recherche* ».

1. L'alimentation animale : des contraintes nutritionnelles et de coût

L'alimentation des animaux de rente constitue l'essentiel -de 55 à 75 % selon les espèces- du prix de revient des productions animales. Cette donnée fondamentale conduit les utilisateurs, éleveurs et fabricants, à rechercher un prix des aliments toujours plus bas, et par conséquent à procéder à des substitutions de matières premières selon les variations de leurs coûts.

Compte tenu de la faiblesse de leurs marges, les acteurs de l'alimentation animale, producteurs et éleveurs, doivent arbitrer en permanence entre des matières premières dont le prix fluctue en fonction des cours des marchés ; une variation de quelques centimes amplifiée par l'effet masse se traduit souvent par un effet de substitution.

¹ Rapport « Alimentation animale et sécurité sanitaire des aliments », AFSSA, juillet 2000.

M. Alain Decrop, président de la société Guyomarc'h nutrition animale a résumé ainsi son métier devant la commission : « *Qu'est-ce qu'un aliment ? C'est une recette spécifique à une espèce animale et à un âge de l'animal, recette qui est également spécifique d'une qualité requise dans le produit fini selon la qualité gustative ou autre qu'on veut lui donner. Si on veut bien faire ce métier, il faut avoir une bonne connaissance des besoins des animaux, notamment des apports nutritionnels des matières premières. Ces recettes sont définies par un calcul matriciel entre trois ensembles de données que sont, d'une part, les apports nutritionnels des différentes matières premières, les besoins nutritionnels des animaux et les prix des différentes matières premières disponibles à un instant. Ce calcul matriciel donne ensuite la meilleure solution en termes d'apports équilibrés de nutriments à l'animal* ».

a) Des contraintes nutritionnelles

Les animaux de rente doivent trouver dans leur alimentation des apports quotidiens en énergie, protéines, fibres végétales, mais également vitamines et minéraux. C'est pourquoi l'alimentation animale fait appel à une grande variété de matières premières, selon des dosages nutritionnels établis scientifiquement.

M. Yves Montécot, président du Syndicat national des industriels de la nutrition animale a ainsi expliqué, lors de son audition devant la commission d'enquête, que les multiples formulations des aliments composés étaient déterminées sur le fondement de tables nutritionnelles établies par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), en fonction des espèces et des âges des animaux.

On distingue les aliments pour animaux de rente selon les catégories suivantes :

- **Les aliments dits grossiers**, qui apportent des fibres végétales. Ils regroupent l'ensemble des produits fourragers : herbe pâturee, foin, ensilage, mais aussi légumineuses (trèfle, luzerne) et tubercules fourragères.

- **Les aliments concentrés**, qui se caractérisent par une forte proportion d'un ou plusieurs éléments nutritifs destinés à apporter de l'énergie, des protéines ou des minéraux, à l'exclusion de fibres végétales.

Des aliments non transformés entrent également dans cette catégorie. C'est le cas des céréales (blé, maïs, orge...) qui constituent la base énergétique de la ration alimentaire. Les graines oléagineuses (soja, colza...) et protéagineuses (pois, féveroles, lupin) sont également des aliments concentrés à dominante protéique.

La commission d'enquête tient cependant à souligner que de nombreux co-produits des industries agro-alimentaires sont utilisés comme aliments concentrés : **cette dimension du recyclage, que l'on trouve notamment dans le recours aux farines animales, est en réalité une constante dans l'alimentation animale, qui permet la valorisation de co-produits non utilisés en alimentation humaine.**

Le son de blé tendre est ainsi un co-produit de la meunerie, les pulpes de betteraves proviennent de l'industrie sucrière, les radicelles d'orge de l'industrie de la malterie.

Les éléments protéiques sont également issus de produits des industries. Les tourteaux de soja, de colza, de tournesol, qui sont la principale source de protéines en alimentation animale, sont les résidus produits par l'industrie de l'huilerie.

Le tourteau de soja présente une concentration protéique élevée et une teneur en acides aminés essentiels, lysine en particulier, importante. A ce jour, aucun produit n'atteint une telle concentration et une qualité protéique et ne possède donc un tel pouvoir de pénétration technique, en particulier dans les formules pour les monogastriques.

S'agissant des matières grasses, leur incorporation dans les aliments produits par l'industrie animale répond à la fois à des objectifs nutritionnels et technologiques. Les matières grasses animales, qui constituaient jusqu'à présent, l'essentiel des graisses utilisées, sont ainsi produites à partir des co-produits de l'industrie de la viande : suif, saindoux et matières grasses issues de la presse des farines animales, appelées « graisses de cuisson ». On trouve aussi, parmi ces matières grasses, des graisses et huiles de friture issues du secteur de la restauration.

Il est nécessaire de distinguer entre les ruminants et les monogastriques: **le fourrage représente, en effet, l'essentiel de la ration des ruminants, les aliments concentrés représentent pour ces espèces un simple complément alimentaire, tandis que pour les monogastriques (porcs, volailles), les aliments concentrés constituent la base de l'alimentation.**

b) Les principaux intervenants dans l'alimentation animale

(1) Les éleveurs : une dépendance variable à l'égard des industriels

Les éleveurs produisent une partie plus ou moins importante des aliments qu'ils donnent aux bovins. En élevage bovin, c'est souvent le cas pour les fourrages, mais aussi pour les céréales et les protéagineux. L'autoconsommation d'aliments pour animaux tend d'ailleurs à se développer

dans la mesure où l'achat d'aliments industriels représente un coût important pour les éleveurs.

Ceux-ci apparaissent en revanche plus dépendants de l'achat pour un certain nombre de matières premières, à l'instar des graines oléagineuses, qui ne peuvent être données aux animaux qu'après un broyage dans un équipement spécial.

Cependant, si les éleveurs ne peuvent tout produire eux-mêmes, ils peuvent réaliser à la ferme certains mélanges, par exemple à partir de tourteaux ou de pulpes de betteraves achetés en sacs.

Ils recourent également à des aliments composés achetés aux industriels de l'alimentation animale ; de nombreux interlocuteurs de la commission ont souligné que l'étiquetage de ces aliments était insuffisamment informatif sur leur composition.

(2) Les fabricants d'aliments pour animaux : une industrie puissante

L'industrie française de l'alimentation animale a connu un développement considérable depuis le milieu du siècle dernier, à la faveur de l'intensification de l'élevage. Avec un chiffre d'affaires de 35 milliards de francs en 1999, elle est la première industrie d'aliments pour animaux d'Europe, et la troisième industrie du secteur agro-alimentaire en France. Produisant 23,6 millions de tonnes d'aliments en 1999, elle emploie 17.000 personnes et dégage un excédent de près de 4 milliards de francs sur la balance commerciale.

Elle se compose d'environ 400 entreprises, dont près d'une centaine relèvent du secteur coopératif, le reste étant constitué de sociétés privées. Cette industrie est également très concentrée puisque 8 % des entreprises représentent 50 % de la production totale.

Elle produit des aliments composés et des aliments d'allaitement.

• **Les aliments composés** comportent au moins deux matières premières et peuvent être présentés différemment, selon les modes d'utilisation et les espèces auxquels ils sont destinés. Ils revêtent principalement la forme de miettes et de granulés.

Les aliments composés n'ont pas tous le même rôle sur le plan nutritionnel. Pour les monogastriques, ils constituent un aliment complet, qui assure la ration journalière, alors que pour les ruminants, ils sont un simple complément alimentaire, notamment destiné à apporter des protéines. C'est pourquoi les aliments pour volailles constituent, avec une part de 43 %, la première production de cette industrie, alors que les aliments pour bovins ne figurent qu'en troisième position avec 18 % du tonnage total.

Production d'aliments composés par espèce animale

	% du tonnage total	% du chiffre d'affaires
Aliments pour volailles	43	40
Aliments pour porcs	31	27
Aliments pour bovins	18	20

Source : Afssa

● **Les aliments d'allaitement** (ou lacto-replaceurs pour veaux, agneaux, chevreaux, porcelets et poulains) sont le deuxième type de production élaboré par l'industrie de l'alimentation animale.

Les lactoreplaceurs sont des produits pulvérulents qui, par dilution dans l'eau, permettent d'obtenir des aliments complets (lait de remplacement) pouvant se substituer au lait.

Fabriqués à partir de matières d'origine lactique, de graisses animales, de protéines et éventuellement d'additifs, ils ont une composition particulièrement complexe, faisant intervenir plus de 40 ingrédients.

Composition analytique d'un aliment d'allaitement

Protéines brutes	21,5 %
Matières grasses brutes	20,0 %
Lactose	40,0 %
Amidon	6,0 %
Cendres brutes	7,5 %
Fibres brutes	0,5 %
Humidité	4,5 %

**Ingédients entrant dans la composition
d'un aliment d'allaitement**

Produits laitiers	Lait écrémé en poudre Lactosérum Lactosérum délactosé Lactosérum délactosé déminéralisé WPC Caséinates
Matières grasses	Suif alimentaires – saindoux alimentaire Huiles végétales raffinées coprah palme..
Protéines végétales	Blé, soja, pomme de terre...
Amylacés	Amidon cru, amidon prégélatinisé, farine de blé
Prémélange	Vitamines, oligoéléments, minéraux.

Les lactoremplateurs sont majoritairement utilisés chez le veau de boucherie qui en consomme environ 250 kg jusqu'à l'âge de 5 mois alors que le veau d'élevage n'en consomme que 25 à 50 kg jusqu'à l'âge de 2 à 3 mois et les ovins et caprins de 10 à 25 kg jusqu'à l'âge de 3 mois.

2. Le recours aux farines et aux graisses dans l'alimentation animale

a) Les farines animales : un produit de l'industrie de l'équarrissage

(1) La fabrication des farines à partir du « cinquième quartier »

Les farines animales sont fabriquées à partir de déchets animaux -ce qu'il est convenu d'appeler le « cinquième quartier »- collectés par les équarrisseurs dans les abattoirs, les ateliers de découpe et les industries de transformation.

Lors de son déplacement sur le site de Bayet dans l'Allier, la commission d'enquête a pu constater que les co-produits étaient triés par matières et traités séparément. Les produits sont broyés puis pressés ce qui permet d'obtenir d'un côté des graisses, et de l'autre une masse protéique qui est ensuite rendue fluide, avant d'être chauffée dans des cuiseurs.

Dès lors que ces produits sont constitués à plus de 70 % d'humidité, la déshydratation produite par la cuisson génère des effluents importants, qui sont généralement traités par des stations d'épuration internes aux clos d'équarrissage. La vapeur dégagée à cette occasion est recyclée pour alimenter les sécheurs qui achèvent la déshydratation des particules.

(2) Farines et farines

Le terme générique de « farines animales » est particulièrement large, puisqu'il recouvre avant tout une présentation. Comme l'a rappelé lors de son audition par la commission d'enquête M. Alain Decrop, président de la société Guyomarc'h nutrition, « *la poudre de lait que l'on prend dans son petit déjeuner le matin est une farine animale* ».

Plusieurs types de farines, selon les matières premières ayant servi à leur élaboration, peuvent être distinguées :

- les farines de viande et d'os ;
- les farines de plumes et de co-produits de volailles ;
- les farines de poisson ;
- les farines de sang.

Ce sont les farines de viande et d'os, utilisées dans l'alimentation bovine jusqu'en 1990, et dans l'alimentation des monogastriques jusqu'en novembre 2000, qui semblent principalement concernées au regard du développement de l'ESB.

(3) L'équarrissage : un service public ingrat mais nécessaire

Historiquement, l'équarrissage a été organisé par l'Etat en vue d'assurer l'enlèvement et la destruction des animaux morts ou reconnus impropre à la consommation, ainsi que les saisies sanitaires d'abattoirs.

La loi du 31 décembre 1975 fait ainsi de l'enlèvement des cadavres animaux de plus de 40 kgs une obligation sanitaire qui s'impose à l'équarrisseur dans la limite d'un périmètre défini par arrêté préfectoral. En contrepartie, cet équarrisseur se voit reconnaître le droit de collecter, à titre gratuit ou non, les sous-produits des abattoirs situés dans cette zone, dont la valorisation lui permet de rémunérer le service rendu à la collectivité.

L'encadrement sanitaire de cette activité a été progressivement renforcé et a conduit à une distinction entre les matières premières utilisées selon le risque sanitaire qu'elles représentaient.

Un arrêté du 30 décembre 1991, transposant la directive CEE n° 90/667 du 27 novembre 1990 relative à l'élimination et à la transformation des déchets animaux, pose le principe d'une différence de traitement entre des **matières dites « à haut risque »**, qui doivent être sécurisées par l'application à des particules d'un diamètre maximal de 5 centimètres d'une température de 133° sous une pression de 20 bars pendant vingt minutes, et les **matières dites**

« à bas risque » pour lesquelles n'est posée qu'une simple obligation de résultat sur le plan bactériologique.

Depuis 1991, les animaux morts sur l'exploitation, abattus dans le cadre de lutte contre les maladies, les saisies d'abattoirs, ainsi que les denrées animales avariées et les animaux importés ne répondant pas aux exigences sanitaires européennes, regroupés dans la catégorie « haut risque », font l'objet d'un traitement particulier dans des établissement dédiés et agréés.

Cette distinction entre haut risque et bas risque n'induisait pas encore de différence en ce qui concerne la destination des matières traitées. **Ainsi, les farines à haut risque sécurisées étaient destinées, comme les farines à bas risque, à être utilisées par les industries de l'alimentation animale.**

Tirant les conséquences de l'arrêté du 28 juin 1996, qui impose le retrait de la chaîne alimentaire des cadavres, des saisies d'abattoirs et des matériaux à risques spécifiés (MRS), c'est-à-dire le système nerveux central et certains abats des ruminants, reconnus comme potentiellement contaminants au regard de l'ESB, **la loi du 26 décembre 1996 relative à la collecte et à l'élimination des déchets d'abattoirs, réorganise le secteur de l'équarrissage.**

La collecte et le traitement des matières dites « à haut risque » sont désormais assurés par des entreprises participant au service public de l'équarrissage, qui assurent ces prestations dans le cadre de marchés publics. Leur rémunération est financée par une taxe basée sur les achats de viande. Les matières traitées par le service public de l'équarrissage sont désormais vouées à être détruites. Cependant, dans la mesure où il n'existe pas encore de technique permettant d'incinérer directement des déchets crus, elles sont dans un premier temps transformées en farines et en graisses avant d'être détruites par des utilisateurs en aval, tels que les cimentiers.

Les sous-produits d'abattage et de découpe provenant d'animaux sains sont, quant à eux, valorisés dans une filière distincte par des équarrisseurs devenus « industriels des co-produits animaux ». Seules les farines et les graisses produites dans ce cadre pouvaient être utilisées pour l'alimentation des animaux monogastriques.

La fabrication des farines animales a fait l'objet d'une mesure de sécurisation supplémentaire tardive, comme il sera vu plus loin, avec la publication, le 6 février 1998, d'un arrêté imposant, conformément à la décision de la Commission n° 96/449 du 18 juillet 1996, l'application du **traitement thermique minimal de 133° pendant 20 minutes, sous la pression de trois bars**. Pour la première fois, une obligation de moyen était imposée à la production de farines à partir de matières à bas risque.

D'après les informations recueillies par la commission d'enquête lors de ses auditions, la pratique des professionnels consistait auparavant à plonger les farines dans un bain de graisse à une température moyenne équivalente à la norme désormais en vigueur, sans toutefois mettre en œuvre une pression particulière.

Cette norme étant considérée comme équivalente au traitement préconisé par l'Union européenne, la France a tardé à rendre obligatoire ce nouveau processus déjà utilisé par l'Allemagne.

Sur les 3,3 millions de tonnes de déchets animaux générés chaque année par les abattoirs, environ 2,5 millions de tonnes étaient des produits dits à bas risque destinés à être valorisés en farines animales et les 800.000 tonnes restantes étaient traitées par le service public de l'équarrissage. Le volume traité par ce dernier s'est fortement accru à mesure de l'extension de la liste des matériaux à risques spécifiés. Il convient d'y ajouter environ 415.000 tonnes d'animaux morts à la ferme.

Ces déchets animaux donnent lieu à la production annuelle de plus d'un million de tonnes de farines et de graisses, dont :

- 175.000 tonnes de farines et de graisses à haut risque, issues du service public de l'équarrissage ;
- 875.000 tonnes de farines et de graisses, dont 850.000 sont destinées à l'alimentation du bétail et des animaux domestiques.

(4) Les autres co-produits : suif, saindoux, graisses d'équarrissage, gélatine, cretons...

Les produits issus de la transformation des co-produits animaux sont multiples et ne se limitent pas aux farines animales.

L'industrie des co-produits fabrique également plusieurs types de graisses.

Lors de son audition devant la commission d'enquête, M. Georges Robin, président de la Fédération nationale des industries de corps gras, a exprimé son souci de bien voir définir ce que l'on entend par graisses animales.

Il convient en effet de distinguer entre trois catégories de graisses animales.

La première catégorie est celle des « **suifs** » : elle est produite dans des ateliers particuliers appelés fendoirs, à partir de la fonte de tissus adipeux des animaux qui sont considérés comme des « **gras nobles** ». Il s'agit du suif, issu du gras de bœuf, du saindoux, produit à partir de graisse de porc, ainsi

que des graisses de volailles, dont la production s'est développée plus récemment.

La production annuelle de suif s'établit à 128.000 tonnes, celle de saindoux à 48.000 tonnes et celle de graisses de volailles à 50.000 tonnes. Ces matières grasses animales sont utilisées en alimentation animale. Elles ont également des applications industrielles en lipochimie et savonnerie. Enfin, les « premiers jus » de ces gras nobles sont utilisés comme huiles de friture, dans l'industrie céréalier (biscottes, pain de mie...), mais aussi dans les plats cuisinés. Cette utilisation partielle pour alimentation humaine justifie l'agrément spécial dont font l'objet les ateliers de fonte.

Production et débouchés des corps gras animaux

Production (tonnes)		Débouchés		
		Alimentation humaine	Alimentation animale	Applications industrielles
● Suif	125 000	14 000	53 000	58 000
● Saindoux	48 000	18 000	25 000	5 000

Source : SIFCO

La seconde catégorie est celle des **graisses issues de la cuisson des farines animales**, ou encore « graisses 15 », selon le terme employé par la profession. Elles étaient jusqu'à récemment utilisées en alimentation animale, essentiellement pour des raisons technologiques.

La troisième catégorie est constituée par les « **graisses d'os** ».

Bien que les équarrisseurs traitent les trois quarts des déchets animaux générés chaque année, il existe, par ailleurs, des industries parallèles à celle des co-produits animaux, notamment celle de la **gélatine**.

Produite à partir de poudre d'os de bœuf, de cuir de bœuf ou de couenne de porc, la gélatine a un pouvoir liant utilisé en charcuterie, dans les sauces, en pâtisserie, en confiserie, mais également en pharmacie. Sa fabrication génère elle-même des co-produits :

- les phosphates bi-calciques ;
- les graisses d'os destinées aux industries de lipochimie, ainsi qu'à l'alimentation des ruminants.

Il convient enfin de mentionner l'industrie de la fabrication d'aliments pour **animaux domestiques (petfood)**. Cette industrie consomme

environ 1,1 million de tonnes de sous-produits animaux, dont la moitié sous forme de produits crus qui sont broyés en vue de la fabrication de boîtes d'aliments, et l'autre moitié sous la forme de matières déshydratées -cretons et farines animales- servant à la fabrication de croquettes.

(5) L'industrie des co-produits animaux : un secteur très concentré

L'industrie de l'équarrissage au sens large (service public et filière des farines valorisables) se compose aujourd'hui de plus de vingt entreprises réparties sur une trentaine de sites. Elle comprend à la fois des usines de fabrication de farines et des ateliers de fonte. Il convient d'y ajouter les centres de collecte destinés au stockage des déchets

Il s'agit d'un secteur très concentré, à la fois par le nombre des entreprises -on comptait encore près de 500 intervenants après la guerre- et aussi géographiquement, le Grand Ouest, région d'élevage accueillant un nombre important de sites. La structure capitaliste de cette industrie n'échappe pas à cette concentration, puisque deux grands groupes, SARIA et Caillaud, dont les dirigeants ont été entendus par la commission d'enquête, représentent à eux seuls près de 75 % du marché.

Cette concentration s'explique à la fois par la croissance de la taille des établissements situés en amont de la filière, en particulier les abattoirs, et par les importants investissements rendus nécessaires en vue de respecter les normes de fabrication et la réglementation environnementale.

La commission d'enquête a noté que la distinction entre industriels de l'alimentation animale et fabricants de farines animales n'était pas absolue. Ainsi, le groupe Glon-Sanders, né en 1998 de la fusion entre l'entreprise familiale Glon et l'entreprise publique Sanders, voit-il son capital détenu aujourd'hui, à hauteur de 23,5 % par l'Entreprise minière et chimique, entreprise publique. Cette dernière entreprise possède elle-même une participation, par l'intermédiaire de sa filiale Tessenderloo Chimie, dans le groupe d'équarrissage Caillaud.

Parmi les usines de fabrication, huit sont spécialisées dans le service public de l'équarrissage, cinq sont mixtes, les autres se consacrant -jusqu'à l'interdiction de novembre 2000- exclusivement à la production de farines valorisables.

Les industriels de l'alimentation animale s'adressaient soit directement aux fabricants de farines, les équarrisseurs, soit passaient par l'intermédiaire de courtiers.

Ces courtiers exerçaient surtout à l'export, compte tenu de la faible place du négoce dans les activités des équarrisseurs. La commission d'enquête

a entendu, à cet égard, M. Gilbert Bornhauser, principal acteur spécialisé dans l'importation, à l'époque légale, de farines anglaises.

Il a expliqué à la commission d'enquête en quoi consistait sa profession : « *Pour parler de farine de viande, puisque c'est la plus grande partie des produits que je vends, ce fabricant d'aliments du bétail, quand il avait besoin d'acheter la farine de viande -ce qui n'est plus le cas aujourd'hui, mais on parle du passé- s'adressait à un courtier et, sur le marché des courtiers spécialisés en farines de viande, il y en avait peu. Je dois être un des seuls. Ils m'appelaient. Il y en avait une petite dizaine à l'époque, il en reste deux gros aujourd'hui environ. Cela leur permettait de savoir ce que cela valait, comment était le marché, quel était le marché sur les autres pays européens, Irlande, Angleterre, Belgique, Allemagne, Italie, etc... En un coup de téléphone, cet acheteur est renseigné du marché. S'il veut acheter, il peut le faire par mon intermédiaire. Il peut acheter seul, car souvent il connaît tous les vendeurs. Il a une liberté totale* ».

b) Les raisons de l'utilisation des farines animales

A-t-on rendu les vaches carnivores ?

Comme l'a rappelé M. Guy Girard, docteur vétérinaire, ancien éleveur et conseiller technique de la société Grâce-Dieu, spécialisée dans les aliments du bétail, « *elles mangent bien leur délivrance* »...

Il n'en reste pas moins exact que la principale raison de leur utilisation est liée au déficit protéique de notre pays.

(1) La qualité nutritionnelle : un argument controversé

La commission d'enquête a éprouvé quelques difficultés pour identifier précisément la date à partir de laquelle les farines animales ont commencé à être utilisées dans l'alimentation animale.

M. Yves Montécot, président du SNIA, lui a indiqué que cette utilisation remonterait, en France, au début du siècle dernier pour les monogastriques. Il a d'ailleurs transmis à la commission d'enquête un extrait d'une revue agricole de 1913 (« *Agriculture-Elevage et la Fermière* »), recommandant aux éleveurs l'utilisation de farines de viandes et d'os pour les volailles, mais également pour les veaux. Ce document indique que la farine de viande est à l'époque un produit d'importation américaine, employé dès les années 1880.

Pour les bovins, M. Yves Montécot a estimé que leur utilisation remonterait aux années 70, sur la base des recommandations de l'INRA. Lors du déplacement de la commission d'enquête dans la Sarthe, un industriel a

affirmé qu'elles étaient précisées par un ouvrage de l'INRA, surnommé en raison de la couleur de sa jaquette, le « Petit livre rouge ».

Ces affirmations n'ont néanmoins pas été confirmées à la commission par M. Jacques Robelin, chef du département « élevage et nutrition des animaux » à l'Institut National de la Recherche Agronomique.

M. Yves Montécot a ajouté que l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des ruminants, qui a surtout concerné la période précédant la découverte de la technique de tannage des tourteaux de soja, a essentiellement visé les vaches laitières, particulièrement au moment des pics de lactation.

Reconnaissant lors de son audition que le besoin en compléments protéiques est plus important chez les vaches laitières, M. Jacques Robelin a souligné que les farines animales avaient, de la même manière que les protéines végétales, vocation à satisfaire ce besoin, mais non à stimuler ou à augmenter la lactation : « *Une vache qui a un potentiel laitier de 8.000 kilos ne fera pas plus même si vous lui faites avaler des quantités importantes de farines animales chaque jour* ».

L'intérêt nutritionnel des farines animales pour les ruminants était présentée par l'INRA¹ de la manière suivante : « *Le gros avantage des farines animales est de contenir en forte proportion plus de protéines non dégradées par les micro-organismes du rumen des ruminants que des aliments concentrés plus classiques. Ces protéines sont alors mieux digérées au niveau intestinal et constituent une source complémentaire d'acides aminés indispensables notamment pour les vaches laitières (lysine et méthionine)* ».

Devant la commission, M. Rémi Toussain, directeur des politiques économique et internationale du ministère de l'agriculture, a repris une argumentation similaire : « *elles sont non seulement riches en acides aminés essentiels, mais sont également une source de phosphore et de calcium très digestibles* ».

Cependant, l'INRA elle-même a développé une solution alternative, celle des tourteaux tannés de soja et de colza. La technique consiste à enrober le tourteau de soja d'une substance destinée à le protéger contre une dégradation microbienne dans le système digestif des bovins.

Ainsi, sur le plan nutritionnel, l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des ruminants n'était pas justifiée.

¹ Informations extraites du site internet de l'INRA : http://www.inra.fr/Internet/Produits/dpenn/vfol_9.htm.

(2) Le recyclage de déchets

Le second motif qui a pu conduire à l'utilisation de ces produits est la disponibilité de co-produits animaux, dont la croissance du volume, à compter des années 1960, a fait des farines animales un ingrédient bon marché.

Plusieurs interlocuteurs de la commission ont observé que l'établissement d'un circuit de valorisation de déchets animaux, en forte augmentation, participait d'une doctrine du « recyclage » qui était très répandue dans les années 70.

(3) Un déficit protéique prononcé

La France, dont la surface est pour 85 % « agricole », dispose de surfaces fourragères et de céréales en quantité largement suffisantes pour nourrir son bétail.

En revanche, elle est fortement dépendante en tourteaux de soja. La France accuse ainsi un déficit protéique prononcé, qu'elle comble par des importations en provenance principalement du Brésil, des Etats-Unis et d'Argentine.

Le recours aux farines animales s'explique avant tout par l'insuffisance de la production européenne de cultures oléo-protéagineuses et donc de protéines végétales.

Le déficit protéique de l'Europe s'établissait à 70 % avant l'interdiction récente d'utiliser les FVO en alimentation animale. Depuis, il s'est encore accru de 5 %.

La dépendance de l'Union européenne en protéines végétales (1999-2000)

	Production (En millions de tonnes équivalent tourteaux de soja)	Consommation (En millions de tonnes équivalent tourteaux de soja)	Dépendance en %
Soja	0,9	28,4	97 %
Colza	4,5	5,1	12 %
Tournesol	1,1	3,1	65 %
Protéagineux	2,1	2,4	13 %
Fourrages déshydratés	1,6	1,5	-
Lin, oléagineux	0,2	0,4	50 %
Autres sources de protéines végétales (1)	1,5	5,7	74 %
Total protéines végétales	11,9	46,6	75 %
Farine de viande	2,9	2,3	-
Farine de poisson	0,8	1,6	50 %
Total matières riches en protéines	15,6	50,5	70 %

(1) corn gluten feed, tourteau de germes de maïs, coton, arachide.

Source : Prolea

La dépendance protéique européenne, qui est particulièrement marquée en ce qui concerne le soja, principalement des Etats-Unis, s'est progressivement aggravée depuis 1945, en raison de l'essor de l'élevage industriel de porcs et de volailles, mais également en raison du contingentement des surfaces consacrées à la culture d'oléagineux.

En effet, le secteur des oléoprotéagineux n'a pas bénéficié de dispositif d'intervention comme celui pour les céréales, puisque, en 1962, le Dillon Round du GATT a accordé la protection des productions majeures de la PAC (céréales, lait, viande) en échange de la consolidation à droit zéro des importations d'oléagineux, d'où une certaine « culture importatrice » de l'Europe en ce domaine.

Depuis les accords de Blair House en 1992, l'Europe a accepté un plafonnement en surface des cultures oléoprotéagineuses en contrepartie d'aides plus importantes à ces cultures. Mais, à partir de 2002, ces accords seront vidés de leur substance puisque les aides aux oléagineux seront alignées sur les aides céréaliers.

La forte « substituabilité » existante entre les farines et les tourteaux de soja est attestée par l'alignement sur le long terme des prix. C'est généralement un faible différentiel entre leurs prix qui déterminait les volumes

d'achat des farines de viande et d'os, comme l'ont expliqué devant la commission d'enquête plusieurs fabricants d'aliments composés, à l'instar de M. Alain Glon, président de l'entreprise Glon-Sanders : « *dans nos métiers nous dégageons moins de 1 % de marge et la matière première représente plus de 80 % du prix de revient. Si une matière première procure 1% ou 2% d'écart de prix, nous mettons beaucoup de moyens en œuvre pour y accéder* ».

Ce sont donc des raisons de prix qui ont expliqué le recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage.

c) Farines carnées et alimentation animale : une importance à relativiser

Alors que certains n'hésitent pas à affirmer que nos vaches étaient devenues carnivores et nourries exclusivement de farines, la commission d'enquête tient à rappeler la faible importance des farines de viande et d'os dans l'alimentation des animaux de rente. La comparaison utilisée devant la commission par M. Alain Glon présente une incontestable vertu pédagogique : « *les quantités de farines utilisées ont toujours été très faibles ; c'est comparable à ce que pratique la ménagère qui incorpore un bouillon en cube dans le potage* ».

(1) Dans l'alimentation des ruminants

On estime que les farines animales n'ont représenté avant leur interdiction, au maximum, que 4 % des aliments concentrés distribués aux ruminants, soit moins de 1 % de la ration totale.

Les vaches laitières ont été les principales « clientes » des farines animales. Pour toutes les autres catégories de bovins, qui représentent la majorité, l'emploi des farines n'a pu être envisagé qu'à titre de substitution par rapport aux tourteaux classiques, de soja essentiellement, en fonction des rapports de prix.

Cette situation globale recouvre ainsi des réalités hétérogènes : des fabricants d'aliments pour le bétail n'ont jamais utilisé de farines animales, préférant recourir à la licence INRA des tourteaux de soja tannés, même pour le troupeau laitier, tandis que des industriels ont pu insérer, dans leurs « formules » pour le cheptel allaitant, une dose de ces farines.

En revanche, il semble que l'incorporation de farines dans l'alimentation bovine ait été plus significative en Grande-Bretagne. M. Yves Montécot, Président du SNIA, a indiqué à la commission que les fabricants britanniques d'aliments pour animaux n'ont disposé que tardivement de la technique du tannage des tourteaux d'oléagineux. Protégée par un brevet, cette technique aurait ainsi contribué à limiter le recours aux farines animales en France dans l'alimentation des bovins.

(2) Dans l'alimentation des monogastriques

Les données fournies par l'AFSSA dans son avis du 11 avril 2001 sur les risques inhérents aux farines et aux graisses animales¹ font état de l'utilisation, pour l'année 1999, de :

– 400.000 tonnes de farines animales (hors farines de poisson), dont 300.000 tonnes pour les volailles et 80 000 tonnes pour les porcs ;

– 270.000 tonnes de graisses animales, dont 130.000 tonnes destinées aux volailles, 80.000 tonnes aux porcs, et 60.000 tonnes consacrées à la fabrication d'aliments d'allaitement.

Selon les informations communiquées à la commission par M. Rémi Toussain, ces tonnages représentaient une moyenne de seulement 2 % de l'ensemble des matières premières incorporées dans l'alimentation du bétail, contre 50 % pour les céréales et 25 % pour les tourteaux de soja.

Il faut toutefois distinguer selon les espèces, puisque ce taux moyen pouvait atteindre 4 % dans l'alimentation des volailles, voire 6 à 7 % pour les dindes, alors qu'il n'excédait pas 1,5 % pour les porcs.

Composition moyenne d'un aliment composé

Céréales	46 %
Tourteaux d'oléagineux	25 %
Coproduits des industries céréalier	9 %
Graines protéagineuses et oléagineuses	9 %
Farines animales (*)	3 %
Fourrages déshydratés	3 %
Minéraux	3 %
Mélasse de betterave et de canne	1 %
Huile et graisse	1 %

(*) *Ne sont pas utilisées dans les aliments pour ruminants*

Source : SNIA

Enfin, la commission d'enquête tient à noter que la part des farines dans les aliments composés a eu tendance à se réduire à mesure du développement, depuis une dizaine d'années, des productions sous signes

¹ *Les risques sanitaires liés aux différents usages des farines et graisses d'origine animale et aux conditions de leur traitement et de leur élimination, AFSSA, 11 avril 2001.*

officiels de qualité (labels, agriculture biologique, certifications de conformité...) qui interdisaient leur usage.

d) Un remplacement aisément des farines dans l'alimentation animale

Sur le plan purement nutritionnel, les protéines animales et les graisses animales, incorporées jusqu'ici en alimentation animale, peuvent aisément être remplacées.

En dépit de teneur en protéines variable et souvent inférieure à celle des farines de viande et d'os, les tourteaux de graines oléagineuses (soja, colza, tournesol), les graines protéagineuses (pois, féveroles, lupins), mais également certains fourrages comme la luzerne déshydratée, peuvent apporter des protéines végétales tout à fait équivalentes, comme en témoigne le tableau ci-après :

Teneur en protéines des farines animales et des oléo-protéagineux

Farines animales	50 à 65 %
Gluten de maïs	60 %
Tourteaux de soja	40 à 45 %
Tourteaux de colza	32 %
Pois	26 à 27 %

Source : COPERCI, 1999

Des matières grasses d'origine végétale, telle l'huile de palme, l'huile de colza, peuvent remplacer les graisses animales dans l'alimentation animale.

L'interdiction des farines impose cependant des ajustements techniques aux professionnels de la nutrition animale. Le rapport du Comité permanent des corps d'inspection¹ du ministère de l'agriculture, qui a été transmis à la commission d'enquête, soulignait les problèmes soulevés par l'utilisation de produits végétaux de substitution.

En premier lieu, les oléo-protéagineux ne présentent pas une teneur suffisante en certains acides aminés et en minéraux, tels que le phosphate et le

¹ *Rapport de la mission d'expertise des conséquences économiques, environnementales ainsi que de l'impact juridique au regard du droit communautaire, d'une interdiction de l'utilisation des sous-produits ou déchets d'origine animale en provenance des industries agro-alimentaires dans l'alimentation des animaux, COPERCI, octobre 1999.*

calcium, ce qui rendra nécessaire des apports complémentaires de ces éléments.

S'agissant plus particulièrement des graisses animales, leur remplacement par des huiles végétales est plus problématique, notamment à l'égard des volailles. En terme de productivité d'abord, puisque les graisses animales étaient une source importante d'énergie, permettant une croissance rapide. Au regard des conséquences sur les denrées animales produites, ensuite, puisque l'absence de graisses animales favoriserait une oxydation plus rapide, un changement de couleur, en même temps qu'une moindre fermeté des viandes.

Enfin, d'un point de vue strictement technologique, les graisses végétales, plus liquides, s'avèrent moins efficaces pour assurer la granulation des aliments composés.

B. L'ENCÉPHALOPATHIE SPONGIFORME BOVINE : UNE MALADIE ANIMALE D'ORIGINE ANGLAISE

1. Une nouvelle maladie animale : l'encéphalopathie spongiforme bovine

a) Des symptômes cliniques tardifs et peu lisibles

Observée pour la première fois au Royaume-Uni en 1985-86, l'encéphalopathie spongiforme bovine atteint des bovins adultes âgés de 3 à 7 ans¹, avec un pic vers 4-5 ans.

Les signes cliniques interviennent à la fin de la maladie et précèdent de quelques semaines (4 semaines à 6 mois) la mort certaine du bovin.

Les principaux symptômes sont constitués par *des troubles du comportement* (anxiété - agressivité - peur), *une hypersensibilité* (bruit - éblouissement - toucher) et *des troubles locomoteurs* (ataxie - ébriété).

La vache est apyrétique : aucune fièvre n'est détectée.

Les troubles du comportement vont alerter l'éleveur ; la vache est d'abord craintive, nerveuse, refuse d'entrer dans une salle de traite, décoche des coups de pied, reste à l'écart du troupeau, gratte le sol et grince des dents.

¹ Des cas extrêmes ont été constatés au Royaume-Uni : deux ans et demi pour les vaches les plus jeunes, 15 ans pour les plus âgées.

La démarche devient ensuite hésitante : les chutes se répètent jusqu'au moment où l'animal ne peut plus se relever, alors que tous les autres troubles ont disparu (stade terminal). Autant d'images diffusées en « boucle » par les télévisions...

Comme l'a très justement rappelé M. Georges Gruillot, membre de la commission d'enquête et ancien vétérinaire, les troubles nerveux chez les bovins sont fréquents. Les tétanies d'herbage, par exemple, sont connues de tous les éleveurs. Comme l'explique le vétérinaire Pierre Lavie¹ : « *j'entends encore notre professeur de maladies contagieuses nous rappeler : « tout est rage et rien n'est rage ! »* ». C'est dire qu'une vache peut très bien présenter l'ensemble des symptômes décrits ci-dessus, sans être atteinte d'ESB, et que le diagnostic est loin d'être évident.

Les symptômes de l'ESB : témoignage d'un vétérinaire coordonnateur

Un vétérinaire coordonnateur est appelé le 5 octobre 2000 à se prononcer sur le cas d'une vache qui ne peut plus se relever depuis trois jours...

L'éleveur avait noté les faits suivants:

- 5 mois auparavant, alors que l'éleveur avait fait procéder à un parage systématique des pieds de ses bovins, il avait été impossible de faire entrer l'animal dans la cage de contention, il semblait effrayé (sur le moment l'éleveur avait pensé que l'animal avait peur de la cage...) ;

- durant les 5 mois qui ont suivi, il arrivait à la vache d'avoir un comportement anormal (que l'éleveur a mis sur le compte de la peur) comme par exemple le refus de franchir une marche ou d'avancer alors qu'un obstacle au sol se trouvait sur son chemin ;

- 2 ou 3 mois avant ma visite, il avait constaté également qu'il arrivait à la vache de « marcher comme un cheval».... ;

- 8 à 10 jours avant ma visite, la vache a fait des chutes brutales sur le sol ;

- 8 à 10 jours avant ma visite, la femme de l'éleveur avait remarqué que la vache ne supportait pas d'être « caressée » : elle réagissait violemment à toute stimulation ;

Tous ces symptômes (certes très évocateurs pour moi) avaient été mis sur le compte du fait que l'animal était « peureux ».

Et pourtant....(troubles du comportement, troubles de l'équilibre, modification de la sensibilité...), tous les signes d'une Encéphalopathie Spongiforme étaient présents avant le 5 octobre 2000. Le simple examen de cette « vache couchée » sans faire appel à la mémoire de l'éleveur ne permettait pas de porter un diagnostic de suspicion car les troubles locomoteurs, les modifications de la sensibilité et les troubles du comportement avaient « disparu » en fin d'évolution.

extrait de "Historique détaillé du cas n°1 de Haute-Loire", par Pierre Lavie, cf. <http://perso.infonie.fr/vetolavie/bse/details/cashl/cashl1.htm>

¹ Vétérinaire coordonnateur en Haute-Loire et auteur d'un remarquable site personnel Internet sur l'ESB : <http://perso.infonie.fr/vetolavie/bse.htm>

Un fonctionnement satisfaisant du réseau d'épidémo-surveillance nécessite donc une bonne information des éleveurs et des services vétérinaires sur la maladie et ses symptômes.

Pour ces raisons, des cas ont pu passer inaperçu dans les pays atteints par l'ESB, alors même que des animaux avaient développé lesdits symptômes ; de même, des pays qui en étaient officiellement exempts, peu familiarisés par définition avec l'ESB, ont affirmé -peut-être de toute bonne foi- ne pas « diagnostiquer » des cas.

Comme l'a mentionné M. Régis Leseur, vice-président du conseil général vétérinaire, devant la commission d'enquête : « *C'est une maladie inconnue dont les premiers prodromes peuvent être constatés par l'agriculteur, et la tentation naturelle d'un agriculteur est de se débarrasser d'un animal dont il soupçonne qu'il n'ira pas au bout de sa vie que ce soit en tant qu'animal à viande ou de sa vie économique. Ce n'est pas porter injure à qui que ce soit* ».

Même dans les pays où le réseau fonctionne de manière satisfaisante, dans la mesure où il ne détecte les animaux qu'en phase terminale, des animaux atteints de l'ESB, mais n'ayant pas encore eu le temps de développer les symptômes, ne sont pas comptabilisés dans les cas recensés.

b) L'origine mystérieuse de la maladie : agent de la tremblante, mutation génétique, antilopes importées... ?

Dès le 15 décembre 1987, les Britanniques ont isolé le vecteur de la dissémination de l'ESB : les farines de viandes et d'os (FVO).

Comme il sera vu plus loin, le changement de mode de fabrication des farines anglaises, au début des années 80, a joué un rôle accélérateur.

Mais si le vecteur de diffusion a été identifié, l'origine de l'ESB n'est pas due aux farines en tant que telles. Elle reste pour l'instant largement méconnue : le rapport de Lord Phillips a même considéré qu'il serait probablement impossible d'en déterminer l'origine.

L'hypothèse de départ a été celle du passage de l'agent de la tremblante à l'espèce bovine, à travers des carcasses de moutons infectés, entrant dans la chaîne alimentaire des bovins. Elle a été ensuite infirmée par les scientifiques qui considèrent, pour la plupart, que la maladie est née d'une mutation génétique.

Mais, le quotidien britannique *The Independent* indique, dans son édition datée 27 avril 2001, qu'une étude expérimentale, conduite par un groupe de chercheurs en biologie moléculaire dirigé par Danny Matthews (Veterinary Laboratories Agency, Weybridge), redonne à l'agent de la

tremblante toute sa force. Selon cette étude, l'ESB résulterait bien de la contamination de l'alimentation du cheptel bovin britannique par des farines de viande et d'os, où au cours de leur fabrication, auraient été incorporées des carcasses de mouton, elles-mêmes contaminées par une souche de l'agent de la scrapie (ou tremblante du mouton).

Les scientifiques de Weybridge expliquent avoir procédé, dans un premier temps, à l'injection intracrânienne, chez dix veaux, de prélèvements cérébraux issus de moutons décédés de tremblante avant 1975 et conservés depuis. Un autre groupe de dix veaux a participé à la même expérience, les prélèvements cérébraux étant, cette fois, issus d'ovins morts de tremblante après 1990. Deux ans après son lancement, en juillet 1999, cette expérience a d'ores et déjà permis d'établir que deux animaux (l'un du premier groupe, l'autre du second) étaient décédés après avoir présenté des symptômes très évocateurs de la maladie de la vache folle. Un autre travail expérimental est en cours, visant à établir si le même type de contamination ovin-bovin peut être obtenu par voie alimentaire.

Certains estiment que la maladie existait à l'état « sporadique ». Plusieurs personnalités auditionnées par la commission ont cité une revue vétérinaire de 1883, faisant état d'un cas de « tremblante » chez un bovin de Haute-Garonne. N'était-ce pas plutôt l'une des nombreuses maladies neurologiques affectant les bovins ?

Des épidémiologistes comme Roy Anderson, s'inspirant des études réalisées sur le SIDA, ont d'ailleurs considéré que le premier « cas » de vache folle remontait au début des années soixante-dix, ce qui infirmerait l'hypothèse d'une maladie « sporadique ».

Alors que certains chercheurs associaient, de manière jugée peu convaincante par les autorités britanniques, l'ESB à une contamination des bovins par des pesticides organo-phosphorés utilisés largement dans les années soixante, un chercheur scientifique, John Williams, a émis à l'automne 1997 une nouvelle théorie : une pollution chimique, survenue en 1963 dans le Kent (à Smarden, près d'Ashford), aurait provoqué une dispersion très large d'un produit mutagène, le méthyl-bromide. Le mutagène aurait pu agir sur une seule vache, modifiant certaines protéines de l'animal et amenant l'apparition de l'ESB chez un seul sujet.

Une autre piste explorée par les chercheurs est celle de « *l'importation* » d'un cas exotique. En effet, selon le professeur Roger Morris de l'Université Massey à Palmerston North (Nouvelle-Zélande), des antilopes, importées pour peupler des parcs anglais, auraient pu ensuite servir à l'alimentation des bovins.

2. Les causes de la diffusion et de l'amplification de l'ESB : un moindre chauffage des farines anglaises

Si les raisons de l'apparition initiale de la maladie restent indéterminées, la cause principale de sa diffusion a été très vite identifiée au Royaume-Uni : il s'agit de la dégradation du processus de fabrication des farines animales, et notamment de la défaillance du traitement thermique de ces farines.

L'audition par la commission d'enquête de nombreux représentants de la communauté scientifique a permis de confirmer cette hypothèse.

Mme Brigitte Chamak, biologiste et chercheur à l'INSERM, a ainsi rappelé les faits suivants : « *En avril 1988, paraissent les résultats d'une enquête épidémiologique conduite par John Wilesmith. Ce dernier pensait que l'exposition pouvait dater des années 1981-1982 et que l'origine de cette épidémie était due à l'utilisation des farines animales. Il recommandait donc d'interdire provisoirement les farines animales dans l'alimentation du bétail.* ».

Elle a ensuite précisé que « *les traitements des farines ont été modifiés à partir du début des années 80, autant pour des raisons de coût que de sécurité. Il est en effet possible de supprimer le solvant, soit parce qu'il coûte cher ou soit parce que sa manipulation présente des dangers. Il est enfin possible de supprimer ces solvant, ainsi que de baisser la température de cuisson pour permettre aux farines de devenir plus nutritives, car tous les acides aminés seront ainsi conservés.* ».

L'hypothèse la plus probable pour expliquer le développement de la maladie au Royaume-Uni est donc l'incorporation, dans la ration alimentaire des ruminants, de farines d'origine animale non parfaitement sécurisées lors de leur fabrication.

Les principaux procédés de fabrication des farines animales

- la fabrication en discontinu (« batch rendering ») . Largement utilisé dans les années 70, ce type de procédé a été supplanté dans les années 80 par les systèmes de fabrication en continu : les matériaux d'équarrissage bruts sont broyés afin d'obtenir une taille moyenne des particules entrant dans les fours de 40 millimètres environ. Le temps de cuisson de la préparation est de 3 heures ½ à une température maximale variant de 120 à 135°C (en moyenne 125°C) sous pression atmosphérique. Cependant il existe une installation qui travaille sous pression (2 bars) à 141°C pendant 35 minutes. Les graisses libérées lors de la cuisson sont drainées et évacuées du four. Les résidus solides obtenus en fin de cuisson sont ensuite placés dans une presse et/ou dans une centrifugeuse afin d'extraire le maximum de graisse.

Le résidu déshydraté final est broyé finement afin d'obtenir une farine protéique utilisée dans la production des farines animales.

L'utilisation de solvants organiques (phénol, hexane) pouvait également être pratiqué dans ce type de procédé afin d'augmenter le rendement d'extraction des graisses du produit. Ceci nécessite alors une étape de chauffage supplémentaire à 100°C pour permettre l'évaporation du solvant;

- la fabrication en continu. Quatre systèmes différents ont été utilisés :

Stord Duke system : ce procédé, largement utilisé en France, consiste à cuire, après broyage (taille des particules = 20-50 mm), les déchets d'animaux dans un bain d'huile à une température variant de 135 à 145°C pendant au moins 30 minutes à pression atmosphérique. Le matériau protéique obtenu est envoyé sous filtre-presse afin d'éliminer la phase huileuse, puis broyé pour obtenir de la farine.

Stord Bartz system : il existe un grand nombre de systèmes Stord Bartz, de différents types et de différentes tailles. Le matériau préalablement broyé pour obtenir des particules de 20-50 mm de diamètre est chauffé à 125°C environ par de la vapeur provenant de disques rotatifs qui occupent toute la longueur du four. Ce traitement thermique dure en moyenne de 22 à 35 minutes. Le produit obtenu est ensuite passé sous filtre-presse afin d'extraire les graisses, puis broyé pour obtenir une farine protéique.

Anderson Carver-Greenfield system : les déchets sont finement broyés (10 mm) et mélangés avec du suif chaud pour former une sorte de boue. Ce mélange est ensuite acheminé par pompage dans le système tubulaire du four qui est chauffé par de la vapeur à une température maximum de 125°C, sous un vide partiel. Le temps de séjour oscille entre 20 et 25 minutes. Le produit ainsi obtenu est centrifugé puis mis sous filtre-presse. Le système utilise des températures basses, proches de 80°C, qui permettent de conserver une meilleure teneur en sels minéraux et d'augmenter la valeur protéique.

Protec De-Watering system : le produit brut préalablement broyé à 10 mm est chauffé pendant 3 à 7 minutes à 95°C. Les phases liquides constituées par l'eau et les graisses sont éliminées par centrifugation ou par une légère mise sous filtre-presse. La phase solide est quant à elle déshydratée par un chauffage à 120-130°C.

Au début des années 1980, les industriels fabriquant ces farines ont cessé d'extraire les graisses des matières premières à l'aide de solvants organiques. Le prix de ces solvants a fortement augmenté après les deux chocs pétroliers de 1973 et 1979. En outre, un accident, lié à la manipulation des solvants dans une des principales usines anglaises de production des farines, a entraîné un renforcement des mesures de sécurité du travail, qui a précipité une évolution technologique déjà engagée.

Enfin, il faut noter la disparition concomitante d'une étape particulière du procédé de fabrication : après l'extraction des graisses, les farines étaient nettoyées à la vapeur pour éliminer les traces de solvants, ce qui consistait en un traitement thermique à 125°C, en phase humide, susceptible de contribuer significativement à l'élimination des prions. De plus, ce traitement intervenait au moment où le prion est très sensible à la chaleur car il n'est plus protégé par la graisse des farines.

En adoptant massivement le système américain «Anderson Carver-Greenfield», les fabricants anglais de farines sont à l'origine de l'amplification de la maladie par recyclage successif de l'agent de l'ESB dans les farines. Cette théorie de l'amplification, à travers notamment l'utilisation comme complément alimentaire de farines tirées des restes de bovins, explique en particulier, en tenant compte de la durée d'incubation, comment un cas apparu peut-être au milieu des années 1960 a pu aboutir à une épidémie près de vingt ans plus tard. La maladie évoluant marginalement pendant plusieurs années aurait pu être confondue avec d'autres affections nerveuses touchant les bovins.

3. Un développement exponentiel de l'ESB au Royaume-Uni

L'encéphalopathie spongiforme bovine apparaît pour la première fois au Royaume-Uni en novembre 1986, après l'identification par le Laboratoire vétérinaire central britannique, dans un élevage du Surrey, d'une vache présentant des symptômes neurologiques atypiques. Des examens histopathologiques du cerveau révèlent une vacuolisation de la matière grise et des neurones, lésions caractéristiques de la tremblante du mouton. Ces travaux préliminaires suggèrent que cette maladie constitue une nouvelle forme d'encéphalopathie spongiforme subaiguë transmissible (ESST). La maladie de la « vache folle » venait d'apparaître au grand jour.

A partir de 1986, le nombre de cas, d'abord faible -136 jusqu'à la fin de 1987- augmente rapidement. A la mi-1988, les statistiques ministrielles britanniques font état de plus de 50 cas par semaine pour atteindre 80 cas hebdomadaires en octobre 1988. En août 1989, le rythme hebdomadaire s'élève à 150, puis 200 en novembre ; 1990 accentue la tendance avec 300 cas par semaine à partir de février. Dès 1991, l'amplification de la maladie

s'accélère : 400 cas par semaine en janvier, 500 en avril, 600 en septembre, 700 en décembre. Le pic est atteint en 1992 et 1993 avec respectivement 35.269 et 37.020 nouveaux cas dans l'année. Sur la seule période du 2 au 8 janvier 1993, on répertorie 916 nouveaux cas en seulement six jours.

Au total, en dix ans, entre la première confirmation d'un cas d'ESB au Royaume-Uni en 1986 et le mois de juin 1996, ce sont près de 162.000 bovins qui sont officiellement reconnus atteints d'ESB.

Après 1993 cependant, on assiste à un certain déclin de la maladie. A la fin de l'année 2000, on dénombrait 1.870 cas suspects d'ESB placés sous contrôle en Grande-Bretagne, contre 2.984 cas en 1999, soit une diminution de 37 %. En outre, sur les dix premiers mois de l'année 2000, seuls 1.139 bovins étaient atteints de la maladie contre 1.947 sur la même période en 1999, soit une réduction de 41 %.

4. La réaction rapide des pouvoirs publics britanniques : un dispositif réglementaire impressionnant

- Le 14 juin 1988, l'ESB est soumise à **déclaration obligatoire**, au lendemain de la notification officielle à l'Office international des épizooties en mai.

- Le 8 juillet 1988, le gouvernement britannique annonce que **tous les bovins atteints d'ESB seront abattus et détruits à titre préventif**. Des compensations financières sont mises en place pour les éleveurs touchés par l'épidémie (50 % du prix de vente en cas d'ESB confirmée et 100 % pour les cas présumés mais non confirmés).

En outre, une fois le lien épidémiologique entre l'ESB et l'alimentation des ruminants démontré, **le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation britannique (le MAFF) décide d'interdire, le 18 juillet 1988, l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des ruminants**.

Le Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (SEAC) dirigé par le professeur Southwood est mis en place. Il s'agit d'un comité scientifique consultatif sur les encéphalopathies spongiformes bovines qui propose aux autorités politiques et sanitaires les mesures à mettre en oeuvre.

- Le rapport Southwood est publié le 27 février 1989, à la suite de quoi **le gouvernement britannique décide, le 13 novembre 1989, d'interdire à la consommation humaine certains abats de veaux âgés de plus de six mois** (cervelle, thymus, rate, amygdale, intestin, moelle épinière) et de les incinérer : il s'agit du SBO ban (Specified Bovine Offal ban). Cette décision est étendue à l'Irlande du nord et à l'Ecosse le 30 janvier 1990.

- Le 14 février 1990, le gouvernement britannique adopte le « Bovine Spongiform Encephalopathy Compensation Order » qui **introduit une compensation financière totale** pour toutes les vaches atteintes et suspectées d'être contaminées par l'ESB.

- Le 24 septembre 1990, le Royaume-Uni décide d'interdire l'utilisation de certains abats pour l'alimentation animale de même que l'exportation de tels produits animaux et, le 25 septembre, on assiste à l'extension de l'interdiction d'utilisation des farines animales à tous les animaux d'élevage y compris les porcs et les volailles.

- En mars 1991, on rapporte un premier cas « naï f » d'ESB chez un bovin né après l'interdiction de consommation des farines par les bovins et en novembre 1991, le Royaume-Uni interdit l'utilisation d'engrais à base de farine animale fabriquée à partir d'abats¹.

- En novembre 1994, la décision est prise d'étendre l'interdiction des SBO (Specified Bovine Offal ou MRS en français) dans la chaîne alimentaire aux abats des veaux âgés de moins de six mois ; en août 1995, c'est l'ensemble du crâne qui est considéré comme SBO ; en décembre 1995, interdiction est faite d'utiliser la colonne vertébrale des bovins dans la production des viandes séparées mécaniquement (VSM).

- En mars 1996, le gouvernement annonce officiellement aux Communes la survenue au Royaume-Uni de cas de nouveaux variants de la maladie de Creutzfeldt-Jacob humains, sans doute directement liés à l'ESB. Le 29 mars, entrent en vigueur trois dispositions réglementaires : interdiction de vendre pour la consommation humaine la viande de bovin abattu après le 28 mars 1996, ayant atteint le stade adulte ainsi que l'usage de ces produits pour l'alimentation animale et la fabrication de produits pharmaceutiques et cosmétiques ; d'autre part, **interdiction de fabriquer et d'utiliser les farines de viande et d'os provenant de mammifères dans l'alimentation de tous les animaux d'élevage et de ferme afin d'éviter les contaminations croisées** ; enfin destruction des têtes de bovins en tant que SBO.

- En avril 1996, le gouvernement britannique décide d'interdire la consommation de viande issue des bovins âgés de plus de 30 mois et lance un programme d'abattage de ces animaux avec indemnisation des éleveurs. **A la fin de l'année 1998, plus de 2,4 millions de bovins ont été abattus au Royaume-Uni.**

- En août 1996, le Royaume-Uni met en place un système de passeports obligatoires pour les bovins nés après le 1^{er} juillet 1996 et en décembre 1996 débute **l'abattage sélectif des descendants des animaux**

¹ A l'exception, semble-t-il des engrais utilisés dans les jardins anglais des particuliers.

atteints de l'ESB. En outre, une nouvelle législation relative à l'élimination des FVO provenant de mammifères dans les usines de fabrication d'aliments pour animaux et les exploitations entre en vigueur. Selon le ministre britannique de l'agriculture, l'innocuité effective des farines ne peut être garantie que depuis cette date en raison de l'introduction de dispositions pénales.

- En juillet 1997, le gouvernement britannique annonce la création d'un système centralisé d'identification des animaux qui ne sera mis en place qu'en septembre 1998.

- En janvier 1999, débute l'abattage obligatoire des descendants nés après le 1^{er} août 1996 provenant de bovins atteints d'ESB confirmés avant le 25 août 1998.

- Le 29 juin 2000, un premier cas d'ESB confirmé chez un bovin né après le renforcement des contrôles en alimentation animale le 1^{er} août 1996 est annoncé, ce qui pose la question de l'effectivité des mesures progressivement adoptées par le gouvernement britannique.

5. Des mesures nombreuses mais restées lettre morte

Si le gouvernement britannique a pris rapidement les mesures qui s'imposaient, celles-ci n'ont pas permis de maîtriser totalement le développement de l'épidémie : leur mise en œuvre a été partielle et tardive et leur contrôle a été défaillant.

Le rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen sur la crise de l'ESB, datant de février 1997, a aussi souligné la lourde responsabilité des autorités britanniques dans la propagation de la maladie.

a) Des farines utilisées en fait jusqu'en 1996

Le gouvernement du Royaume-Uni n'a pas contrôlé l'interdiction d'alimenter les ruminants avec des farines de viande et d'os pour des raisons qui peuvent être ainsi résumées :

- les techniques de fabrication des aliments pour animaux ne garantissaient pas la stérilisation et l'inactivation des agents de l'ESB et ne permettaient pas d'éviter la contamination croisée avec des protéines de mammifères de toutes les farines destinées à l'alimentation animale : celles-ci, bien qu'étant interdites pour l'alimentation de ruminants, continuaient à être utilisées pour la fabrication d'aliments destinés à d'autres espèces animales ;

- des mesures de contrôle et de rappel ont fait défaut (jusqu'en août 1996, aucune sanction judiciaire n'était prévue à l'appui de l'interdiction

d'alimenter les ruminants avec des farines) : il n'a donc pas été possible d'assurer l'élimination totale des FVO de l'alimentation des ruminants ;

- le gouvernement britannique n'a pas interrogé ses conseillers scientifiques sur les conséquences d'une utilisation des stocks de farines carnées pour l'alimentation d'autres animaux, ce qui impliquait le risque que des ruminants s'y trouvent exposés.

Le gouvernement britannique a lui-même reconnu qu'en raison de la contamination croisée, l'interdiction des farines dans l'alimentation des ruminants n'a pu être réellement effective que le 1^{er} août 1996, lorsque la détention de farines de viande et d'os sur les lieux d'entreposage d'aliments pour bétail est devenue illégale.

Mme Brigitte Chamaak, biologiste à l'INSERM, a d'ailleurs déclaré à la commission d'enquête au cours de son audition : « *Il apparaît aujourd'hui que, malgré l'interdiction de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des bovins, les autorités britanniques n'ont pas réellement mis en place des moyens de contrôle suffisants pour que cette interdiction soit réellement appliquée. Ces farines seront en réalité utilisées jusqu'en 1996.* ».

b) La violation par le Royaume-Uni de ses engagements européens

Le Royaume-Uni a également exercé des pressions sur la commission européenne pour qu'elle ne procède pas à des contrôles pour les questions relatives à l'ESB lors des inspections générales d'abattoirs qui ont été effectuées entre 1990 et 1994 pour vérifier la conformité des installations avec les exigences du marché intérieur.

Le rapport du Parlement européen insiste d'autre part sur la lecture très personnelle, par le gouvernement britannique, des conseils et des mises en garde scientifiques ainsi que sur les lacunes de la recherche dans ce pays.

Ainsi, la directive 89/662 CE, relative aux contrôles vétérinaires, impose des obligations précises en cas d'apparition d'épizooties et prévoit qu'il incombe au pays d'origine de veiller au strict respect des conditions de police sanitaire et d'inspection de tous les produits animaux expédiés vers les autres Etats membres.

Conformément à ce texte, il incombaît au Royaume-Uni d'informer la commission européenne de l'épidémie et de s'assurer du contrôle des produits exportés.

On ne peut que constater l'absence de contrôle à la lumière du témoignage devant la commission de M. Kerveillant, vétérinaire au ministère de l'agriculture et ancien responsable du bureau de Rungis.

De même, les autorités britanniques n'ont ni respecté la législation communautaire relative à l'identification, au marquage et à la tenue des registres des mouvements de bovins (décision 90/261 CEE) ni les engagements contractés lors du conseil extraordinaire des 6 et 7 juin 1990, en matière de traçabilité des animaux provenant des troupeaux affectés par l'ESB, comme l'a confirmé la Cour des comptes communautaire. Ces engagements portaient également sur la mise en place d'un mécanisme de surveillance de cheptels atteints d'ESB, y compris l'inspection dans des abattoirs agréés du bétail et des carcasses provenant de ces cheptels.

Le rapport du Parlement européen relève que le gouvernement britannique n'a pas respecté les embargos sur les farines décrétés à partir de 1989, et de 1990 à 1994, ni contrôlé suffisamment l'embargo décrété sur la viande de bœuf.

Enfin, le rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen dénonce le non-respect par le Royaume-Uni du calendrier arrêté lors du sommet européen de Florence de 1996 du fait de la suspension du programme d'abattage sélectif et de l'absence de proposition formelle pour une solution de rechange.

Le comportement du Royaume-Uni a été dénoncé par la commission temporaire d'enquête du Parlement européen, dont le rapport révèle la lourde responsabilité du gouvernement de M. John Major, « *première victime, mais aussi premier coupable des ravages de cette épidémie* ».

La commission d'enquête ne peut que partager ce jugement sévère.

c) Des contrôles britanniques inexistant : la conséquence des excès libéraux du thatchérisme

Les conclusions du rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen sont sans appel : « *depuis 1988, les autorités britanniques ont promulgué maintes dispositions ayant trait aux divers aspects de la protection contre les risques éventuels présentés par l'ESB. Dès lors, le problème réside non pas dans l'absence de dispositions législatives appropriées, mais dans l'attitude du gouvernement, lequel n'a pas garanti leur application correcte ni exercé les contrôles nécessaires.* ».

Cette insuffisance des contrôles britanniques a été confirmée par M. Jean-Marc Bournigal, attaché agricole à l'ambassade de France à Rome, après avoir été en poste à Londres, qui a déclaré au cours de son audition devant la commission d'enquête : « *A la fin des années 80, l'organisation générale de l'administration de contrôle en Grande-Bretagne était extrêmement faible. On sortait de la fin de la révision structurelle de l'Etat britannique sur la période de Mme Thatcher et, en matière vétérinaire, la*

totalité des contrôles était passée dans les mains des communes qui avaient des employés locaux en la matière. Il n'existe plus véritablement de services de l'Etat. ».

Lors de son déplacement à Londres, la commission d'enquête a eu le privilège de s'entretenir longue ment avec Lord Phillips. Son rapport, publié le 26 octobre 2000, élaboré après une enquête de plus de trois ans sur le développement de la maladie de l'ESB au Royaume-Uni, révèle les dysfonctionnements administratifs et politiques dans la gestion de cette crise et précise notamment : « *Le cas de l'ESB soulève des questions sur la gestion du risque - risque connu pour le bétail, inconnu pour l'homme. Le gouvernement a pris des mesures afin de faire face à ces deux risques. Ces mesures étaient raisonnables, mais elles n'ont pas toujours été mises en oeuvre et appliquées au bon moment ni assez énergiquement. La rigueur avec laquelle ont été appliquées les mesures visant à protéger la santé humaine a été affectée par le fait que beaucoup croyaient, avant le début de 1996, que l'ESB était sans danger pour l'homme. ».*

Il ajoute : « *Les responsables officiels ont parfois manqué de rigueur dans l'examen des moyens d'appliquer leur politique, ce qui a nui à l'efficacité des mesures prises. Les processus administratifs ont quelquefois abouti à des retards inacceptables dans l'application des décisions. Le gouvernement a pris des mesures face au risque que l'ESB puisse être une affaire de vie ou de mort non seulement pour le bétail mais aussi pour l'homme, mais ni le public ni ceux à qui il incombaît d'appliquer et de faire respecter les mesures de précaution n'ont été informés de ce risque. ».*

6. Albion toujours perfide : l'exportation du prion anglais

Lors de son audition par la commission d'enquête, Mme Brigitte Chamak a déclaré : « *A titre personnel, j'estime que le comportement des Britanniques n'a pas été respectueux des principes éthiques, car ils auraient dû interdire l'exportation de leurs farines à partir du moment où ils interdisaient leur consommation sur leur propre territoire. ».*

Au terme de son enquête, la commission ne peut que partager le même sentiment.

a) L'exportation massive des farines contaminées : une diffusion mondiale ?

Alors que le Royaume-Uni décide d'interdire le 18 juillet 1988 l'emploi des farines animales dans l'alimentation des ruminants sur son territoire, les exportations de ces denrées vers les Etats membres de l'Union européenne, ainsi que vers le reste du monde se sont poursuivies.

Lors de son déplacement à Londres, il a été indiqué à la commission par les responsables du ministère de l'Agriculture que ces farines avaient été signalées comme ne devant être données aux ruminants. **Ils ont cependant admis que le signal n'avait peut être pas été assez fort pour être entendu.**

La commission d'enquête note aussi, c'est un point essentiel, que le fait que l'exportation de ces farines animales britanniques n'ait pas été interdite, a pu inciter les fabricants anglais de ces farines à ne pas respecter l'interdiction de leur utilisation sur le territoire anglais, tandis que les éleveurs britanniques continuaient à utiliser leurs stocks de farines. Même au Royaume-Uni, faute de message clair de la part des autorités publiques, des animaux seront contaminés par ces farines jusqu'en 1996.

En 1989, immédiatement après l'interdiction d'utiliser des farines de viande dans l'alimentation des ruminants au Royaume-Uni, les exportations vers les autres Etats membres ont atteint 25.500 tonnes contre 12.553 tonnes en 1988. En 1990, alors que des interdictions nationales d'importation avaient déjà été décidées, 10.072 tonnes ont été exportées ; ce chiffre est tombé à 2.720 tonnes en 1991, 1.494 tonnes en 1992, 2.226 tonnes en 1993 et 2.343 en 1994.

Entre juillet 1988 et le 13 août 1989, date à laquelle elle interdit, par un avis aux importateurs, l'importation de farines animales britanniques, la France semble avoir été l'un des plus gros importateurs de farines britanniques en Europe. Les chiffres sont éloquents : on passe de 10.000 tonnes de farines britanniques importées par la France en 1988 à plus de 16.000 tonnes en 1989, soit 4 % de la consommation nationale de farines animales et un tiers des farines importées. **En outre, entre 1985 et 1989, les importations françaises de farines britanniques ont été multipliées par plus de quatre.**

Une analyse plus fine des différents produits carnés ou à base de viande non spécifiés, y compris bovins, fait apparaître que :

- les préparations pour l'alimentation des animaux figurent parmi les produits dérivés bovins les plus importés en France, avec un pic vers 1992-1993 ;

- les farines animales contaminées ont été principalement importées vers les années 1988-1990, flux majoritaire que l'on retrouve au niveau des données internationales.

Il y a eu une augmentation régulière des exportations de farines de viande et d'os britanniques (*Meat and bone meal*) vers les Etats membres de la communauté européenne de 1979 à 1988 avec un total équivalent à près de 15.000 tonnes en 1988, c'est-à-dire moins de 4 % de la production britannique

de l'année qui a été estimée à 400.000 tonnes par le ministère de l'agriculture britannique.

Le représentant de la société britannique Prosper de Mulder, qui fournissait 70 % du marché britannique des farines, a déclaré lors de son audition dans le cadre de la commission Phillips que « *de tels produits ont bel et bien été exportés vers l'Europe ainsi que vers quelques pays tiers (principalement l'Indonésie, la Thaïlande et le Sri Lanka) à des fins d'incorporation dans l'alimentation des porcs et volailles. Après septembre 1990, ces farines étaient issues de matières premières ne contenant aucun matériel à risque.* ».

Les statistiques de la direction générale des douanes, fournies par les services de notre Ambassade à Londres, ont permis d'identifier les principaux Etats membres ayant importé des farines britanniques :

- un premier groupe comprend la France, la République d'Irlande et la Belgique, qui ont importé des quantités importantes de farines principalement entre 1986 et 1989 ;
- l'Italie a également importé des farines britanniques mais plus tardivement, à partir de 1993 et les années suivantes ;
- enfin, un troisième groupe de pays importateurs comprend l'Allemagne dans les années 1988-1989, le Danemark dans les années 1991-1992 et la Finlande en 1996 notamment.

Concernant les pays européens non-membres de l'Union européenne, aucune donnée douanière n'y fait particulièrement référence mais le représentant de la société Prosper de Mulder précise que de tels produits n'ont jamais été exportés vers la Pologne et la République tchèque dans les années 1988 à 1990.

Les pays tiers, ayant importé de tels produits, sont retracés ci-après :

- l'Indonésie, l'Inde et Israël, dont les importations sont plus tardives (à partir de 1992) mais aussi plus massives, surtout pour l'Indonésie qui a importé jusqu'à 14.000 tonnes par an ;
- Malte a toujours importé ces produits depuis 1986 mais dans de faibles proportions ;
- l'Islande et le Japon ont importé de petites quantités de farines depuis 1991.

On pourrait donc s'attendre dans ces pays, et notamment en Asie du Sud est, à des découvertes de cas d'ESB dans les années futures, étant donné

que le flux des exportations s'est déplacé massivement des pays européens vers les pays tiers dans les années 1990.

Le professeur Luc Montagnier a déclaré à la commission d'enquête que la diffusion du prion pouvait être mondiale : « *S'agissant de la courbe des exportations de farines animales, prises dans leur sens large à savoir de poudre d'os, etc., on s'aperçoit que les exportations britanniques n'ont jamais cessé et n'ont peut être pas complètement cessé. (...) on constate qu'après le bannissement de l'utilisation de ces farines en Angleterre l'exportation a continué. Je pourrais vous citer le raisonnement qui a conduit à ces exportations : les farines ont été envoyées d'abord dans les pays de la CEE et, ensuite, quand la CEE en a banni l'utilisation, elles sont parties ailleurs dans le monde entier. Il en a été de même pour les bovins vivants qui ont été exportés d'Angleterre vers la Russie, les Etats-Unis, le Canada, le Brésil, le Chili, le Pérou et l'Australie. Il existe donc un risque que cette épidémie puisse se développer dans bien d'autres pays que l'Europe. On cite notamment le cas d'un animal qui a été trouvé dans les Emirats arabes. ».* ».

La commission soulignera qu'entre 1988 et 1990 notamment, le prix au kilo des farines britanniques a enregistré une forte baisse, ce qui a pu inciter les fabricants d'aliments pour animaux des autres pays à les importer.

Le rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen est très clair à cet égard : « *L'augmentation des exportations à bas prix de farines animales d'origine britannique à la suite de l'interdiction décrétée par le gouvernement du Royaume-Uni de les utiliser sur son territoire pour l'alimentation des ruminants peut être assimilée à une pratique de dumping. ».* ».

Cette pratique a été dénoncée à plusieurs reprises devant la commission d'enquête. M. Alain Glon a ainsi déclaré : « *Fin 1988, nous avons observé que la qualité des farines de viande importées de Grande-Bretagne se dégradait(...) nous avons arrêté les importations le 9 janvier 1989 et résilié les contrats. Toutefois, nos concurrents continuaient à utiliser ces farines vendues à des prix sensiblement inférieurs à ceux des farines produites en France à l'époque. Cette distorsion de concurrence nous a conduits à rechercher ce qui pouvait justifier la dégradation des farines anglaises. En constatant le manque de clarté de la situation en Grande-Bretagne nous avons préconisé aux autorités françaises l'arrêt des importations et ensuite l'arrêt des incorporations de farines dans les aliments pour bovins. ».* ».

S'agissant de l'arrivée massive de farines britanniques sur le marché français entre 1988 et 1990, M. Laurent Beaumont, directeur général du Groupe Caillaud, équarrisseur produisant des sous-produits animaux, a déclaré « *l'arrivée des farines anglaises sur le marché français nous a tous surpris. A l'époque, peu de personnes parlaient de ce problème d'ESB. ».* ». A la question de M. Georges Gruillot : « *Dans le milieu professionnel, quand on a su que les* ».

farines anglaises, dangereuses et interdites en Angleterre, venaient polluer le marché français, personne n'a réagi ? », M. Beaumont a répondu : « Le souvenir que j'ai de cette période est que nous avons mis en avant cet aspect incongru de l'arrivée en France des farines anglaises alors qu'elles étaient interdites en Grande-Bretagne. Cela s'est fait de services commerciaux à services commerciaux, d'acheteurs français de farines à vendeurs anglais de farines. La remarque a été de nous dire que nous défendions nos produits, que nous étions insatisfaits de la concurrence, que les farines étaient autorisées et que tout était légal. (...) Ces arrivées de farines anglaises qui plombaient le marché français nous agaçaient. Le discours des Anglais était que les farines étaient autorisées à l'exportation et que notre réaction était celle de commerçants. ».

Enfin, M. Daniel Grémillet, président de la chambre d'agriculture des Vosges et responsable des établissements départementaux d'élevage à l'APCA, a indiqué à la commission d'enquête : « *Les fabricants de farines françaises ont alerté le ministère des Finances en 1988-1989 sur les bas prix des farines anglaises qui entraient dans notre pays en disant qu'il n'était pas possible d'avoir des distorsions de concurrence aussi importantes. Je le dis parce que ce sont les fabricants français eux-mêmes qui l'ont indiqué, ce qui voulait dire qu'il y avait une certaine spéculation et des intérêts financiers derrière cela.* ».

Alors que le gouvernement français était tenu informé, par son Ambassade à Londres, depuis mars 1989, de la situation du Royaume-Uni au regard de l'ESB et notamment de la responsabilité des farines de viande données aux bovins dans l'apparition de cette maladie, la commission d'enquête estime que **la communication auprès des fabricants français de farines et des aliments du bétail a été défaillante**.

b) L'exode des cervelles anglaises : l'exportation massive des abats à risque

Mme Jeanne Brugère-Picoux, professeur de pathologie du bétail à l'Ecole nationale vétérinaire d'Alfort, a déclaré lors de son audition par la commission : « *Je suis (...) inquiète du fait que nous ne parlions que des farines, en oubliant tous les autres produits qui ont été importés. En effet, à partir de 1988, les importations d'abats ont été multipliées par 13 ou 15. Or, cette contamination pouvait être directe. N'oublions pas en effet que ces tonnes d'abats pouvaient contenir des matières à risques spécifiés, comme la cervelle et la moelle épinière. A ce propos, je vous conseille vivement d'interviewer M. Kerveillant, vétérinaire à Rungis, qui a été le premier à tirer la sonnette d'alarme sur les risques liés à ces importations. Je rappelle que ces produits étaient en effet considérés à risque en Angleterre, puisque les Anglais les ont interdits à la vente sur leur territoire à partir de novembre 1989. Or je me souviens que M. Kerveillant nous avait déjà mis en garde contre l'importation de têtes de bovins britanniques.* ».

Elle a ajouté : « *L'importation de ces abats a été interdite le 15 février 1990 en France, et en mars de la même année pour l'ensemble de l'Europe. Durant deux ans, un risque beaucoup plus important que celui lié aux importations de farines a donc perduré. La situation est par ailleurs la même en ce qui concerne les importations à base de viande préparée avec des abats. De plus, la France était le plus gros importateur d'abats. Je dois dire que l'importation des abats est beaucoup plus importante que l'importation des farines.* ».

L'audition de M. Jean-Yves Kerveillant par la commission d'enquête a confirmé les propos de Mme Jeanne Brugère-Picoux puisqu'il a déclaré : « *J'ai été sensibilisé par la presse professionnelle, notamment par certains articles publiés dans la Semaine vétérinaire ou la Dépêche vétérinaire, qui faisaient que j'avais quelques notions de ce qui se passait au Royaume-Uni et j'ai été à l'origine, en 1990, d'un renforcement du dispositif français au regard du contrôle que nous réalisions à l'époque à l'importation, notamment du Royaume-Uni, pour tout ce qui était matériel à risques spécifiés, intitulés à l'époque « abats à risques spécifiés ». Suite à un contrôle que j'avais effectué chez un grossiste du marché de Rungis, mes collègues ont pris un avis aux importateurs interdisant l'introduction sur le territoire français de tout ce qui était abats à risques spécifiés bovins, dès le mois de février 1990 car, au cours du contrôle que j'avais effectué, je m'étais rendu compte que les Britanniques ne respectaient pas leur engagement au niveau communautaire, à savoir d'interdire la sortie de leur territoire des abats qu'ils s'interdisaient eux-mêmes pour leur consommation. J'avais trouvé des têtes entières de bovins - renfermant la cervelle - destinées à la consommation humaine et distribuées sur le marché de Rungis.* ».

A la question du président Gérard Dériot, qui a demandé si des importations d'abats britanniques avaient eu lieu dans des quantités importantes malgré leur interdiction, M. Jean-Yves Kerveillant a répondu : « *Je confirme qu'il y a sans doute eu des importations de matériels à risques spécifiés interdits de commercialisation sur le territoire britannique ; je n'ai pas dit en quantités importantes, mais j'ai constaté personnellement des anomalies sur le marché de Rungis qui ont donné lieu à des mesures correctives quand j'ai transmis cette information à mes collègues ; cela a été fait très rapidement.* ».

La Direction générale des douanes et des droits indirects a fourni à la commission d'enquête les informations suivantes concernant les importations d'abats : la production française d'abats est de l'ordre de 400.000 tonnes par an, les abats bovins et porcins représentant chacun environ la moitié de cette production. La France importe de l'ordre de 60.000 tonnes d'abats bovins par an, mais ce tonnage a diminué dans les années récentes. Les fournisseurs sont essentiellement des Etats membres de l'Union européenne : les Pays-Bas avec 11.000 tonnes en moyenne, l'Allemagne avec 8.000 tonnes en moyenne,

l'Irlande, l'Espagne et la Belgique. La part du Royaume-Uni est passée de 7.700 tonnes en 1995 à zéro aujourd'hui.

La commission remarquera que sur une période cumulée de 9ans, entre 1978 et 1987, la France a importé du Royaume-Uni 3.180 tonnes d'abats, tandis que pour les 9 ans suivants, entre 1987 et 1996, ce tonnage s'est élevé à plus de 48.000 tonnes, alors même que certains de ces abats comportaient des risques avérés pour la santé humaine.

Les importations d'abats bovins en provenance du Royaume-Uni

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total masse
4.312	5.277	4.880	5.338	5.005	6.060	7.398	7.726	2.351	48.347

M. Jean-Yves Kerveillant a souhaité apporter les précisions suivantes à la commission : « *Nous avons continué à importer des abats du Royaume-Uni qui n'étaient pas forcément interdits, car nous les avions à l'oeil. Les abats interdits concernent la cervelle, la moelle épinière, les yeux, la rate, le thymus et les intestins. Ceux qui étaient importés concernaient principalement des cervelles, la France étant une grande consommatrice de cervelles. Les concernant nous n'avons plus rien noté après les interdictions réelles. En revanche, nous recevions du coeur, du foie et de la langue. Ces morceaux n'ont jamais présenté au regard de l'ESB un risque quelconque.* ».

A la question de M. Jean Bizet qui s'inquiétait de savoir quelle était la date d'interdiction en France des matériaux à risques spécifiés britanniques dans l'alimentation humaine, M. Jean-Yves Kerveillant a répondu : « *le texte communautaire date d'octobre 1989, les Anglais auraient dû s'abstenir d'exporter ces matériels, et à l'époque, nous leur avions fait confiance. Il n'avait pas été introduit dans le droit national une obligation ou une interdiction quelconque. Ce n'est qu'à partir du contrôle effectué sur le terrain que nous avons pris une mesure et un avis aux importateurs interdisant l'introduction sur le territoire. Entre octobre 1989 et février 1990, pendant cette courte période de battement, certains produits ont pu continuer à entrer. Je l'ai constaté une fois. Je suis très prudent.* ».

Dans le même sens, M. Régis Leseur, ancien directeur de la BNEV, a apporté les précisions suivantes à la commission : « *Quand on parle d'abats, on tombe dans la classification douanière, anatomique et de nombreux éléments sont classés sous le terme d'abats. En 1990, il y avait une interdiction de pénétration sur le territoire national de la moelle épinière et de l'encéphale. Le foie et les rognons n'ont jamais figuré sur cette liste. Les Anglais ne sont pas des consommateurs d'abats. D'un autre côté, un certain nombre d'abats ont toujours été utilisés dans la fabrication de l'alimentation pour animaux de compagnie. Il ne faut pas oublier cette possibilité que, compte tenu du fait que c'est une matière première peu onéreuse, il a pu y avoir et il y a eu beaucoup d'utilisation d'abats pour les animaux de*

compagnie. Je ne pense pas qu'en termes de consommation humaine, il y ait eu brusquement une multiplication par dix de la consommation des ménages français en foies et en rognons. ».

c) L'exportation d'animaux vifs : des veaux anglais recyclés dans les farines françaises ?

La commission d'enquête a appris lors de ses auditions que des animaux vivants (des veaux pour l'essentiel) avaient été importés du Royaume-Uni à des fins génétiques.

M. Alain Glon s'est ainsi interrogé devant la commission : « *Que sont devenus les déchets de ces animaux, à savoir les veaux anglais importés qui devaient être tenus en quarantaine pour ne jamais devenir adultes ? Ils sont devenus des cadavres et ont été recyclés naturellement dans des usines françaises. Il existe un certain nombre de ces exemples. (...) On peut aussi parler des 40.000 bêtes importées de Grande-Bretagne sur le continent au titre de la génétique durant la période à risques. (...) Ce sont généralement des animaux vivants et les statistiques anglaises indiquent que 40.000 bêtes ont été exportées en France, dont 11 % étaient des porteurs sains.* ».

Il a ajouté : « *Des animaux ont été contaminés chez certains de nos éleveurs et cela porte à s'interroger. Il existe une coïncidence assez forte entre les zones géographiques où ont eu lieu les importations génétiques et le nombre de cas.* ».

Tout dépend de la date de cette importation. En effet, à partir des mesures communautaires de juin 1990, l'importation d'animaux britanniques en France n'était autorisée que si leur mère était saine et s'ils étaient abattus à l'âge de six mois (veaux de boucherie).

Interrogée sur ce point particulier, la Direction générale des douanes et des droits indirects a précisé que l'établissement de statistiques d'importation de veaux (animaux vivants) posait deux séries de difficultés :

- la définition des veaux, et notamment le poids en deçà duquel un bovin est considéré comme un veau, peut varier d'un Etat membre à l'autre. Pour pallier cette difficulté, la nomenclature combinée a introduit un critère de poids unitaire des animaux ;

- les modifications de la nomenclature entre 1988 et 2000 ne permettent pas une approche continue sur l'ensemble de la période.

IMPORTATION DE VEAUX VIVANTS D'ORIGINE BRITANNIQUE

NC 8	1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Valeur	Masse	Valeur	Masse	Valeur	Masse	Valeur	Masse	Valeur	Masse	Valeur	Masse	Valeur	Masse	Valeur	Masse	Valeur	Masse
01021000	253	17	516	23	146	4												
01029010	194.819	6.626	273.679	8.585	185.275	7.973	257.388	10.558	275.849	10.508								
01021090															369	19		
01029005											299.073	9.913	379.223	13.205	349.717	13.067	45.194	1.929
01029021											8.014	256	9.342	285	5.030	205	1.604	75
01029029													819	24	46	4		
01029041													122	5	2.973	181		
01029049											376	32	9	1				
TOTAL	195.072	6.644	274.195	8.609	185.422	7.977	257.388	10.558	275.849	10.508	307.463	10.201	389.515	13.520	358.135	13.475	46.798	2.004

Note 1: le changement de nomenclature de 1992 ne permet pas de faire un tableau à champ constant, les chiffres des années 1998 à 1992 ne sont donc pas directement comparables aux chiffres des années 1993 à 2000.

Note 2 : la nomenclature NC 8 ne permet pas d'isoler explicitement les veaux des autres bovins, on retient donc, faute de mieux, les animaux reproducteurs de race pure (mâles après 1993), et les autres bovins vivants, d'un poids inférieur à 220 kg avant 1993, à 300 kg à partir de 1993.

Interrogé sur ce point précis lors de son audition, M. Martin Hirsch, directeur général de l'AFSSA, a déclaré qu'il ne pouvait ni confirmer, ni infirmer l'importation légale de veaux britanniques jusqu'en 1996. Il a ajouté : « *J'espère ne pas me tromper mais j'ai le souvenir qu'effectivement, à cette époque, ont été abattus tous les animaux qui avaient été importés vivants du Royaume-Uni.* ».

Sur le même sujet, M. Daniel Grémillet, président de la chambre d'agriculture des Vosges, a déclaré: « *Je signale une autre chose intéressante : le problème des animaux vivants provenant d'Angleterre. Là aussi des décisions ont été prises et le directeur des services vétérinaires des Côtes d'Armor (...) nous a expliqué que tout animal vivant venant d'Angleterre devait être abattu avant six mois. Or, il semblerait que tous les animaux venant d'Angleterre n'ont pas été abattus dans les six mois. Cela veut dire que nous avons pu avoir, à l'intérieur de notre propre traitement, en France, des animaux vivants qui, ensuite, ont rejoint les morceaux qui partaient dans les farines animales en France et qui provenaient de carcasses anglaises.* ».

Selon le compte rendu de la réunion interministérielle du 14 juin 1994, le ministère de l'agriculture et de la pêche et le ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville auraient été en désaccord sur l'autorisation d'importer à nouveau des animaux vivants en France nés après le 1^{er} janvier 1991, sans limitation d'âge, position défendue par le ministère de l'agriculture, tandis que le ministère des affaires sociales juge une telle décision « *prématurée* ».

Si la commission d'enquête n'a pas pu obtenir plus d'éclaircissements sur la question délicate de l'importation des veaux britanniques, force est de constater que de nombreux points restent encore à élucider et que le Royaume-Uni aura joué un rôle majeur dans la diffusion de l'épidémie en France et en Europe.

d) Un embargo sur les viandes bovines britanniques contourné

La commission d'enquête tient à souligner que l'embargo sur les viandes britanniques a été contourné à plusieurs reprises.

La commission temporaire d'enquête du Parlement européen avait déjà souligné en 1997 le « *peu d'empressement manifesté pour vérifier le respect de l'embargo décrété pour la viande et ses sous-produits. Cela ressort de la lettre adressée par M. Fischler au ministre britannique de l'Agriculture le 10 septembre 1996 et de la réponse de M. Hogg en date du 25 octobre 1996. Dans sa lettre, M. Fischler fait part des préoccupations de la Commission à la suite de la mission d'inspection effectuée au Royaume-Uni du 22 au 26 juillet 1996, qui a permis de constater, lors de la visite du port de Douvres, que l'expédition de produits d'origine bovine vers les Etats membres ne faisait*

l'objet d'aucun contrôle, contrairement à ce que prescrit la décision 96/239/CEE (...) le gouvernement britannique n'a pas respecté les embargos sur les farines décrétés à partir de 1989 et de 1990 à 1994. La viande de boeuf sous embargo et les produits dérivés ont fait l'objet de contrôles insuffisants. ».

Une procédure de préinfraction a été engagée par la Commission européenne à l'encontre du Royaume -Uni le 8 juillet 1997.

Cette procédure a donné lieu à une sanction financière (de 32,7 millions d'euros) prise par la Commission européenne en 1999 à l'encontre du Royaume-Uni, en raison des contrôles défaillants.

Interrogée sur cette question de l'embargo, le directeur général des douanes et des droits indirects a reconnu devant la commission d'enquête les faits suivants : « *Nous n'avons pas mis en évidence de circuit de fraude sur les farines animales. En revanche, nous avons connaissance de quelques affaires de fraude sur des circulations illicites de viande bovine. Ceci a fait l'objet de travaux de notre Direction nationale de recherches et d'enquêtes. (...) Les mouvements de carcasses ont continué jusqu'en mars 1996, avec une augmentation ou une diminution selon les années. C'étaient des animaux abattus et exportés en France. ».* Il a, en outre, été ajouté : « *D'après les discussions que nous avions eues sur ce sujet avec la DGCCRF, les carcasses de viande étaient plus destinées à l'alimentation humaine qu'à la fabrication de farines animales, sans que l'on puisse donner sur la destination exacte des informations sur le nombre de carcasses ou le tonnage de carcasses introduites importées du Royaume-Uni. Nous n'avons pas traité le dossier. ».*

7. Le constat de la commission d'enquête au Royaume-Uni : l'élevage anglais à la dérive

Lors de son déplacement au Royaume-Uni, au moment le plus critique de l'épidémie de fièvre aphteuse, la commission d'enquête n'a pu que constater le faible poids politique de l'agriculture et la situation très préoccupante dans laquelle se trouvent aujourd'hui les éleveurs britanniques.

La commission a constaté que la fièvre aphteuse semblait préoccuper davantage le gouvernement, en raison de ses retombées économiques et touristiques qu'en raison de la détresse des agriculteurs. Aucune indemnisation des éleveurs n'était encore prévue par le gouvernement au moment de son déplacement, et seuls des dons privés à destination d'une caisse nationale de solidarité avaient permis de venir en aide aux agriculteurs touchés par la crise.

On rappellera que la population agricole au Royaume-Uni représente moins de 2 % de la population active et les 240.000 exploitations qui

subsistent aujourd’hui dans le Royaume sont en baisse régulière, tout comme l’est la surface moyenne de ces exploitations.

En outre, l’agriculture ne contribue qu’à 0,9 % du produit intérieur brut britannique et le revenu agricole moyen a connu une baisse de l’ordre de 70 % depuis 1995 ; de nombreuses exploitations au Pays de Galles sont même déficitaires en dépit du soutien des aides communautaires.

La commission a également constaté que le poids politique des agriculteurs était extrêmement faible au Royaume-Uni : six ministres de l’agriculture se sont succédé en six ans et la question se pose même de savoir si le ministère de l’Agriculture doit être maintenu. Dans le même temps, l’industrie agro-alimentaire britannique, qui représente le plus important secteur manufacturié du Royaume-Uni, doit compter avec la grande distribution qui exerce de fortes pressions à la baisse sur les prix des denrées alimentaires.

L’audition par la commission d’enquête de représentants du ministère de l’Agriculture britannique, le Dr Mandy Bailey, responsable de la division sur l’action contre l’ESB et son collaborateur M. Mark Filley, a été édifiante : ces fonctionnaires du MAFF n’ont pas été en mesure de fournir à la commission le nombre exact de vétérinaires-inspecteurs attachés au ministère de l’Agriculture, ni le montant du budget des services vétérinaires britanniques.

Plus généralement, la commission d’enquête n’a pas pu obtenir de précisions satisfaisantes sur la mise en place du système d’identification des animaux, le CTS (Cattle Tracing System) qui ne se réaliseraient que très lentement, notamment pour les ovins.

La commission a pu constater que la gestion difficile de l’épidémie de fièvre aphteuse illustrait les graves carences du système d’épidémiologie britannique. Le professeur Roy Anderson, l’un des épidémiologistes les plus réputés du Royaume-Uni, a aussi estimé que l’épidémie avait échappé aux contrôles des autorités britanniques et que son développement résultait notamment d’une réduction de moitié du nombre de vétérinaires du service public, en charge de la surveillance de ces maladies animales. Il a ajouté : « *Si nous ne mettons pas suffisamment de ressources publiques dans la surveillance, nous devons être prêts à en subir les conséquences. Et les conséquences de cette crise vont être considérables.* ».

C. UNE MALADIE QUI FRANCHIT LA BARRIÈRE DES ESPÈCES : DE L'ENCÉPHALOPATHIE SPONGIFORME BOVINE AU NOUVEAU VARIANT DE LA MALADIE DE CREUTZFELDT-JAKOB

Afin d'analyser la nature de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), *maladie animale*, à l'origine du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, *maladie humaine*, la commission d'enquête procédera à quelques rappels de base indispensables sur les encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles (ESST), qui sont désormais rangées sous le vocable des maladies dites « à prion ».

1. Les encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles : un prion qui reste mystérieux

a) Les caractéristiques communes des ESST

Les encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles constituent un ensemble de maladies dites à prion, ou encore à agent transmissible non conventionnel (ATNC).

Ces maladies sont spongiformes : il s'agit de maladies neurologiques, touchant le système nerveux central. Le cerveau revêt à l'autopsie un caractère spongieux. Chacune des souches a sa signature : la maladie s'attaquera à telle ou telle zone du cerveau, d'où des signes cliniques différents selon les ESST.

Elles sont subaiguës : l'incubation est asymptomatique, c'est-à-dire sans signe clinique, et la durée d'incubation est très variable. En revanche, lorsque les signes cliniques se déclarent, l'issue de la maladie est fatale : elle est toujours mortelle, quelle que soit l'espèce. Lorsque les signes cliniques apparaissent, ils sont liés -comme l'a précisé M. Dominique Dormont devant la commission- « à l'atteinte exclusive et privilégiée du système nerveux central : les organes comme le cœur, le foie, les poumons ou les reins ne sont donc pas cliniquement atteints ».

Elles sont transmissibles : cette transmission dépend de plusieurs facteurs, parmi lesquels les voies de transmission, la dose infectante et la proximité génétique des espèces. En revanche, ces maladies ne sont pas contagieuses : l'agent infectieux doit, pour être contaminant, être injecté dans l'organisme du receveur par voie orale, intramusculaire, intraveineuse ou intracérébrale.

La voie alimentaire constitue la voie orale la plus courante. Daniel Carleton Gadjusek, en multipliant les expériences dans les années soixante, a pu établir **une classification des tissus infectieux**, reprise par l'OMS et

dénommée « Classification des tissus en fonction de leur titre infectieux dans les maladies naturelles ».

Classification des tissus en fonction de leur titre infectieux dans les maladies naturelles

Catégorie I

Haute infectiosité : cerveau, moelle épinière

Catégorie II

Infectiosité moyenne : rate, ganglions lymphatiques, amygdales, iléon et côlon proximal, placenta.

Catégorie III

Catégorie IIIa - Infectiosité faible : nerf sciatique, côlon distal, glande surrénale, muqueuse nasale, hypophyse.

Catégorie IIIb - Infectiosité minime : thymus, moelle osseuse, foie, poumons, pancréas, liquide céphalo-rachidien, leucocytes.

Catégorie IV

Pas d'infectiosité détectable : caillot sanguin, sérum, lait, colostrum, glande mammaire, muscles squelettiques, cœur, rein, thyroïde, glande salivaire, salive, ovaire, utérus, testicule, vésicule séminale, fèces.

b) Sur la piste de l'agent infectieux : l'hypothèse du prion

Les ESST restent mystérieuses : les examens de sang et les ponctions lombaires ne montrent aucune réaction inflammatoire. Comme l'a précisé devant la commission M. Dominique Dormont, « *l'une des caractéristiques principales de ces maladies est de ne pas induire de réponse du système immunitaire. Le système immunitaire ne répond pas en effet à la multiplication de l'agent infectieux, alors même que nous savons que ce dernier peut se trouver dans le système immunitaire. C'est donc un des paradoxes auquel la recherche actuelle est confrontée. Il n'existe donc pas de test de dépistage simple, comparable à ceux appliqués dans le cas du VIH ou de l'hépatite C* ».

En conséquence, elles ne peuvent être diagnostiquées avec certitude qu'après la mort et elles remettent par ailleurs en cause tous les enseignements de la virologie.

Deux prix Nobel sont venus couronner des années de travail dans le domaine des ESST :

- Daniel Carleton Gadjusek, prix Nobel en 1976, a d'abord soupçonné un « virus lent » (slow virus) ;

- Stanley Prusiner, prix Nobel en 1997, a émis l'hypothèse, jugée révolutionnaire, de particules protéiques infectieuses. En effet, s'il est concevable qu'une protéine puisse provoquer dans l'organisme des troubles, à la différence des agents infectieux, les protéines ne se multiplient pas dans l'organisme de leur hôte : or c'est bien pourtant ce que semblent montrer les ESST.

Insaisissable au microscope, même électronique (« *personne n'a jamais vu le prion* »¹ a déclaré M. Dominique Dormont), cet agent est particulièrement efficace. En effet, L'importance des titres infectieux est considérable : « *si nous inoculons l'agent de la tremblante du mouton à un hamster, il est alors possible d'observer 10¹⁰ à 10¹¹ unités infectieuses par gramme de tissu. Cela veut dire qu'avec un gramme de cerveau de hamster malade, il est possible de tuer 10 à 100 milliards de hamsters sains* », a fait remarquer M. Dominique Dormont.

La thèse de Prusiner est qu'il existerait deux formes de la même protéine, la PrPc, présente normalement dans les cellules, et la PrPsc (anormale). Cette PrPsc serait capable de transformer la PrPc. M. Jean-Philippe Deslys, responsable du centre de recherche sur les prions au CEA, a repris cette thèse devant la commission d'enquête, en précisant : « *elle a sous sa forme anormale tendance à s'accumuler, ce qui est normal car, dans la mesure où elle résiste à la dégradation, la cellule n'arrive pas à s'en débarrasser, tout au moins pas très efficacement. En effet, si elle était complètement résistante, les animaux ne mettraient pas des mois à mourir. L'incubation serait très rapide, de même que la mort* ».

L'agent fait preuve d'une résistance exceptionnelle, et très différente de celle des virus.

La protéine anormale résiste ainsi à « *la chaleur, notamment sèche, aux ultrasons, aux rayonnements ultraviolets, aux radiations ionisantes et à quasiment tous les processus chimiques d'inactivation, ce qui signifie clairement que les méthodes culinaires ne servent strictement à rien* », a ajouté M. Jean-Philippe Deslys. Le fait de soumettre les prions à une chaleur de 180° durant vingt-quatre heures, de 320° durant une heure, de 600° durant quinze minutes ne permet pas d'inactiver les prions ; il faut néanmoins préciser qu'une très grande partie d'entre eux sera inactivée.

¹ *Détail encourageant, le prion de la levure aurait été identifié et visualisé par une équipe de chercheurs.*

M. Dominique Dormont a mentionné trois procédures ayant toutefois une certaine efficacité : « *la chaleur humide à 134 ou 136° pendant au moins dix-huit minutes, l'eau de Javel pure ou au demi pendant une heure, ainsi que la soude normale, également pendant une heure* ». Il a ajouté que les procédés physiques d'inactivation avaient une efficacité qui variait « *d'une souche de prion à une autre souche de prion* ».

Le prion reste néanmoins une hypothèse : le professeur Dominique Dormont, chef du service de neurovirologie du CEA, a pris soin de confirmer, devant la commission d'enquête, qu'il fallait se garder d'une idée préconçue sur la nature de ces agents : tant qu'on n'aura pas identifié par exemple la structure tridimensionnelle de la protéine anormale, il faut garder l'esprit ouvert à toute autre possibilité et ne pas considérer que la théorie du prion est démontrée et que tout est figé dans les connaissances : « *je répète que nous sommes dans un état d'incertitude par rapport à la nature exacte de l'agent infectieux : le prion est l'hypothèse la plus probable, mais la réalité de cette hypothèse n'est pas démontrée* ».

2. Les encéphalopathies spongiformes animales : du mouton au wapiti, en passant par le vison et le daim

Si des ESST humaines ont été analysées et documentées dès 1920, la principale ESST animale, la tremblante du mouton, n'est pas transmissible à l'homme.

a) La tremblante du mouton : une maladie animale connue de longue date

La première description de la tremblante du mouton remonte à 1730, à la suite d'un cas observé -déjà- dans un élevage anglais...

Les caprins sont également atteints par cette maladie, qui touche des animaux âgés de deux à cinq ans, la durée de la maladie clinique n'excédant pas deux mois. Elle se traduit de manière variable selon les souches de moutons et d'agents, mais comporte en général une phase de troubles du comportement qui se complique rapidement par une incoordination motrice avec tremblements et prurits¹. Les placentas sont contaminants.

Cette maladie est connue en France depuis 1732. En 1936, deux vétérinaires français, Cuille et Chelle, ont établi que la maladie était transmissible au sein de l'espèce ovine.

En 1982, Prusiner et ses collaborateurs ont montré le rôle clé d'une protéine produite par les animaux et qui s'accumule sous une forme anormale

¹ *Ce qui explique le terme de « scrapie » (to scrap : gratter).*

dans le cerveau des individus atteints par la maladie, la protéine prion (proteinaceous infectious particle, notée PrP).

L'épidémiologie de la maladie est mal connue, en raison de l'absence d'épidémio-surveillance fiable, mais la tremblante est largement répandue dans le monde.

Le mode d'élevage a été évoqué : l'élevage intensif conduirait à une multiplication du nombre de cas, tandis que l'élevage extensif limiterait la progression de la maladie, voire la supprimerait (des pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande déclarent être exempts de tremblante, après avoir été pourtant fortement touchés).

b) L'encéphalopathie transmissible du vison

Le premier élevage de visons atteints a été localisé dans le Wisconsin en 1947. Les visons sont nourris avec des carcasses d'ovins et de bovins récupérées dans les abattoirs. Il suffit que l'une de ces carcasses soit contaminé pour que l'animal meure, après une maladie d'une durée moyenne de sept mois.

Les foyers épidémiologiques de cette maladie sont beaucoup moins nombreux que pour la tremblante. En revanche, l'ampleur de l'épidémie dans les élevages touchés est considérable, la totalité des bêtes étant en général atteinte : en effet, comme l'a expliqué à la commission M. Dominique Dormont, chef du service de neurologie du commissariat à l'énergie atomique (CEA), le vison atteint est « *mangé par les animaux enfermés dans la même cage, qui seront ainsi également contaminés* ».

c) La maladie du dépérissement chronique des ruminants sauvages : « chronic wasting disease »

Variante de la « tremblante », cette maladie atteint les ruminants sauvages -cerfs, élans, daims, wapitis- de certains Etats d'Amérique (Wyoming, Colorado). Décrite dès les années soixante, elle aurait tendance à s'étendre : on estime qu'elle touche environ 10 % des animaux abattus. Sur 133 animaux détectés positifs par des tests, seuls trois présentaient les signes cliniques de la maladie.

Une étude relative à trois chasseurs atteints à un jeune âge de la maladie de Creutzfeldt-Jakob est en cours : existe-t-il une relation avec la maladie du dépérissement chronique des ruminants sauvages ?

M. Dominique Dormont a remarqué que cette maladie était « *le seul exemple d'une maladie à prions d'un animal sauvage* » et que cette spécificité posait « *de gros problèmes en termes d'appréhension des mécanismes de transmission de cette maladie* ».

La commission d'enquête tient aussi à préciser, à ce sujet, que l'un de ses interlocuteurs -il est vrai non scientifique- a évoqué la piste « nucléaire ». En effet, lors de son audition, M. Christian Huard, président de ConsoFrance, a indiqué qu'on avait « *trouvé un troupeau de bisons décimé qui avait changé son itinéraire de migration régulier. Il était passé dans une zone où, il y a fort longtemps, il y avait eu des explosions aériennes nucléaires, où on avait testé des bombes nucléaires. Je vous livre cette information provenant de correspondants américains. Apparemment, des journalistes américains mènent des investigations sur ce terrain* ».

Aucun des « scientifiques » auditionnés par votre commission n'est revenu sur cette « information », M. Luc Montagnier faisant remarquer avec un certain bon sens que la tremblante du mouton était apparue bien avant Hiroshima...

3. Les encéphalopathies humaines

S'il s'agit de maladies heureusement excessivement rares, leurs signes cliniques sont spectaculaires et particulièrement pénibles à supporter pour les familles. Leur issue toujours fatale, ainsi que le mystère qui les entoure, bouleversent légitimement l'opinion.

a) La maladie de Creutzfeldt-Jacob : trois formes bien identifiées avant l'ESB

Cette maladie, décrite pour la première fois par Creutzfeldt en 1920 et par Jakob en 1921, débute par des troubles mentaux mineurs, qui s'associent rapidement à des troubles de l'élocution, puis de la marche, et enfin évolue vers une démence. La mort survient en moins de deux ans, le plus souvent en trois à six mois.

La MCJ se présentait -avant la maladie de la vache folle- sous trois formes : sporadique, familiale et iatrogène.

La *forme sporadique* touche des individus des deux sexes relativement âgés : entre 50 et 75 ans (âge moyen de 62 ans). L'incidence est en France de l'ordre de 1 cas par million d'habitants et par an.

La *forme familiale ou génétique* (plusieurs cas dans une même famille) représente 5 à 10 % des cas de MCJ. L'âge de survenue de la maladie est plus précoce (entre 34 et 55 ans, rarement avant 40 ans). Deux foyers apparaissent plus « touchés » : les Juifs libyens (incidence supérieure à 40 par million d'habitants) et la Slovaquie.

La *forme iatrogène* résulte d'actes médicaux (injection d'extraits hypophysaires contaminés, hormone de croissance ou hormones

gonadotrophiques) ou d'actes chirurgicaux (contamination du matériel de chirurgie, greffe de dure-mère, greffe de cornée).

Cependant, aucun cas de MCJ ne semble être apparu après une greffe d'organe, ce qui montrerait l'absence de transmission de la maladie par du matériel biologique n'appartenant pas au système nerveux central.

La commission d'enquête tient toutefois à rappeler que notre pays est particulièrement touché par le drame de l'hormone de croissance, une association peu scrupuleuse ayant recouru à des hypophyses de cadavres, traités en neurochirurgie. Sur 980 patients traités entre janvier 1984 et juin 1985 avec des hormones de croissance d'origine extractive, 76 ont développé à ce jour la maladie, soit près de 8 % de la population exposée¹.

b) Le syndrome de Gerstmann-Straüssler-Scheinker

Ce syndrome a été décrit chez une douzaine de familles non apparentées. L'âge de survenue de cette affection est plus précoce que pour la MCJ. La durée de sa phase clinique est nettement plus longue (2 à 8 ans). Sa transmission est liée au sexe et sans saut de génération.

c) L'insomnie fatale familiale

De description récente, cette maladie très rare présente la particularité d'avoir un signe clinique majeur : l'insomnie. La maladie évolue inexorablement en treize mois environ, différents symptômes classiques des ESST (démence, contractions musculaires) étant observés.

d) Le Kuru : une maladie due à des pratiques cannibales

La maladie du frisson (traduction de « kuru ») a été décrite à la fin des années cinquante. Elle a affecté une tribu de Nouvelle-Guinée, les Fore.

Sur le plan clinique, le Kuru se caractérise par un tremblement de la tête, du tronc et des membres, associé à l'installation insidieuse d'une incoordination des mouvements, ou ataxie. L'ataxie et le tremblement s'aggravent progressivement, se compliquent de troubles d'humeur et évoluent vers un état grabataire avec incapacité motrice totale, incontinence, difficultés d'élocution et de déglutition, amaigrissement extrême, ...

Les malades crient, passent du rire aux larmes sans raison, paraissent terrifiés, en proie à des cauchemars incessants. L'évolution clinique est uniforme, sans pause ni rémission, et s'étale en général sur moins d'un an.

¹ Chiffres cités par M. Jean-Philippe Deslys lors de son audition du 4 avril 2001.

Deux médecins, Vincent Zigas et Daniel Carleton Gadjusek, dénombrent les cas et observent que parmi les malades, 40 % sont des enfants, filles et garçons de plus de cinq ans, tandis qu'à l'âge adulte seul un homme pour quatorze femmes est touché.

Devant cette encéphalopathie, dont l'origine virale leur est inconnue, ils se bornent à faire part de leurs doutes, dans un article du célèbre *New England Journal of Medicine* (édition du 14 novembre 1957). Ce n'est que plus tard qu'ils se rendront réellement compte du **mode de contamination : le cannibalisme**. Lors du décès, les femmes étaient chargées du dépeçage du cadavre. Les hommes -la parité étant une notion inconnue de ces sociétés primitives- restaient éloignés des préparatifs culinaires et mangeaient les muscles et le cœur, tandis que les femmes, et aussi les enfants, se partageaient les morceaux les moins nobles, comme le cerveau et la rate.

Cette encéphalopathie, qui ne résultait pas d'un quelconque « productivisme agricole », est cependant riche d'enseignements :

- elle démontre la transmission de l'agent infectieux par la nourriture, en l'occurrence des cadavres humains ;

- elle prouve l'infectiosité plus importante du système nerveux central : les femmes et les enfants, qui se repassaient des cervelles de leurs ancêtres, étaient infiniment plus touchées que les hommes, auxquels étaient réservés les muscles ;

- elle montre une inégalité génétique devant les ESST, puisque des tribus voisines des Fore, se livrant aux mêmes pratiques, n'ont pas développé la maladie ;

- elle établit la durée d'incubation d'une ESST, puisque les derniers Fore atteints du Kuru, infectés probablement dans les années cinquante, sont morts en 2000 : l'incubation du Kuru a été de 4 à 40 ans.

Gadjusek a émis l'hypothèse d'un cas sporadique de MCJ dans la communauté, la pratique du cannibalisme familial entraînant la dissémination de la maladie sur le mode endémique. Il a considéré que les différences observées entre la MCJ et le kuru pouvaient être expliquées par les passages successifs dans les cerveaux, avec une **augmentation de virulence** de l'agent transmissible.

On verra plus loin l'importance de cette notion de virulence.

4. Une absence de lien entre les ESST animales et humaines jusqu'à la maladie de la vache folle

Aucun cas de transmission d'une encéphalopathie spongiforme animale n'a été signalé à l'homme depuis plus de deux siècles.

Comme l'a rappelé M. Jean-Philippe Deslys devant la commission d'enquête, « *les berger, les vétérinaires et les bouchers ne développent pas plus de maladies de Creutzfeldt-Jakob que les autres catégories socioprofessionnelles (...) Par ailleurs, dans des pays indemnes de tremblante, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le taux de maladie de Creutzfeldt-Jakob est le même qu'ailleurs* ».

Tremblante et maladie de Creutzfeldt-Jacob

Le cas des « familles maudites » du Languedoc, l'incidence de la MCJ, peut-être plus importante chez des peuples de berger, relancent fréquemment l'hypothèse d'une transmission de la tremblante à l'espèce humaine, à travers la consommation de cervelles de mouton.

Une équipe de neurologues de la Pitié Salpêtrière a conduit des recherches à la fin des années soixante-dix. Cette recherche a toutefois été abandonnée, compte tenu du très faible nombre de cas de la maladie de MCJ en France. Par ailleurs, notre pays est friand de cervelles d'agneau, et non de cervelles de mouton.

L'hypothèse tremblante/MCJ ne peut pas être -d'un point de vue scientifique- tout à fait écartée ; il n'en demeure pas moins que tout montre une absence de relation.

Ceci explique pour une large part les précautions insuffisantes qui ont été prises en matière d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) : la barrière d'espèces paraissait infranchissable.

La maladie bovine n'apparaissait que comme une forme particulière de la « tremblante du mouton ». Le réflexe des vétérinaires, dans leur très grande majorité, était de conclure à l'innocuité de l'ESB pour l'espèce humaine.

Comme l'a rappelé M. Jean-Philippe Deslys devant la commission d'enquête, même Stanley Prusiner, l'inventeur de la théorie du prion, considérait, jusqu'à la fin de l'année 1999, que le nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob n'était pas lié à l'agent de l'ESB.

La suite des événements a malheureusement apporté un cinglant démenti à ces thèses rassurantes.

5. Une nouvelle maladie humaine : le nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob

Alors que l'hypothèse de départ de l'ESB était que la maladie ne franchirait pas la barrière d'espèces, ce postulat s'est révélé rapidement infondé.

a) Un franchissement de la barrière d'espèces établi dès 1990 : « Max est mort ! »

L'ESB a contaminé des antilopes et d'autres ruminants sauvages dans les zoos britanniques, ainsi qu'un certain nombre de carnivores : lions, tigres, pumas, guépards.

En mai 1990, pour la première fois, des chats domestiques étaient atteints d'une encéphalopathie spongiforme transmissible. La presse populaire anglaise a provoqué une émotion considérable chez les sujets de Sa Majesté en leur apprenant la mort de « Max », chat siamois de Bristol. L'encéphalopathie spongiforme « féline », révélant un franchissement indiscutable de la barrière d'espèces, et montrant que des carnivores pouvaient être atteints, aurait dû ainsi « alerter » davantage l'ensemble des responsables, comme l'a estimé M. Henri Nallet, ancien ministre de l'agriculture, devant la commission d'enquête.

Si l'ESB est également transmissible au *mouton*, il est malheureusement impossible de distinguer un mouton atteint de tremblante, d'un mouton atteint *d'encéphalopathie spongiforme ovine*.

Une étude récente¹ a montré la transmission de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) au *cochon* après inoculation simultanée par voies intracérébrale, intrapéritonéale et intraveineuse. En revanche, la transmission par voie orale n'a pu être prouvée.

S'agissant des *oiseaux*, seuls les poulets ont fait l'objet d'études, qui n'ont pas mis en évidence la possibilité d'une transmission. Aucun cas d'ESST n'a été diagnostiqué chez les volailles, sans doute, comme l'a rappelé l'AFSSA, du fait d'une durée de vie très courte : quelques semaines pour les volailles destinées à la consommation, 2 ans pour les volailles reproductrices et 60 semaines pour les animaux de ponte.

Le *chien*, le *lapin*, le *cheval* et le *poisson* semblent également être à l'abri des ESST. Des centaines de chiens ont été inoculés aux Etats-Unis avec différentes souches de Kuru, avec la tremblante du mouton et avec d'autres souches humaines, mais jamais le chien n'a pu être contaminé, et aucun cas d'ESB canine n'a pu être observé.

¹ Publiée par l'équipe de G.A.H. Wells.

Mais, comme le rappelle l'AFSSA dans son avis du 7 avril 2001 : « *des données disponibles, la possibilité d'un portage sain dans ces espèces ne peut actuellement être ni confirmée, ni formellement exclue* ».

b) Une nouvelle maladie humaine : le nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jacob

Le 20 mars 1996, le ministre de la santé anglais, M. Stephen Dorrell, a devancé la publication de recherches dans une revue scientifique, pour annoncer à Westminster, devant la Chambre des Communes, que 10 cas atypiques de la maladie de Creutzfeldt-Jacob étaient probablement liés à l'ESB.

La transmission de l'agent bovin à l'homme est ainsi une certitude très récente, même si les premiers doutes sont antérieurs à l'annonce de 1996.

Cette « nouvelle variante » ou « nouveau variant » se définit par la jeunesse des patients, une symptomatologie similaire et des lésions cérébrales identiques et particulières. L'âge moyen de décès est remarquablement jeune par rapport à la MCJ sporadique : 29 ans.

La symptomatologie est quelque peu différente de la maladie « classique » : elle débute par des troubles neuropsychiatriques, parfois une dépression brutale ou une anxiété profonde. Le patient souffre de fatigue et de douleurs, parfois intenses. Après quelques semaines ou quelques mois, après éventuellement une période de « rémission » (la maladie ne s'aggrave pas), il perd ses capacités à programmer une activité, perd la mémoire, le sens de l'orientation et adopte des comportements anormaux dans la vie sociale ou la vie privée. Puis, il a des difficultés à coordonner ses mouvements : il n'arrive plus à suivre un objet et se déplace brutalement. Il a des mouvements brusques involontaires et son examen va montrer des anomalies réflexes.

Un électroencéphalogramme fournira alors de précieuses indications : si des ondes anormales par rapport aux tracés habituels reviennent de manière régulière, il s'agit vraisemblablement d'un cas de maladie de Creutzfeldt-Jakob classique ; si les ondes anormales reviennent d'une manière désordonnée, il peut s'agir du nouveau variant.

Un examen d'imagerie par résonance magnétique (IRM) va permettre d'aller plus loin dans le diagnostic supposé au vu des images plus ou moins claires du thalamus, un tissu situé au centre du cerveau.

Une ponction lombaire du liquide céphalo-rachidien va également fournir des indications précieuses sur l'apparition d'une protéine, la 14-3-3, qui reflète la mort des neurones. Plus elle est présente, plus elle témoigne de la forme classique de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, celle-ci évoluant plus rapidement que la forme humaine de la maladie de la « vache folle ».

Enfin, la biopsie des amygdales est une technique utile pour déceler des dépôts du prion, l'agent de la maladie, même si les résultats sont parfois difficiles à interpréter.

Il est également possible de pratiquer une biopsie cérébrale du vivant du patient. Mais en raison du faible volume du tissu prélevable, des risques d'endommagement du cerveau et des questions éthiques qu'elle pose, elle est peu pratiquée.

c) Une relation entre l'ESB et le nouveau variant

Les plaques florides des cerveaux autopsiés ont un centre très dense, entouré de vacuoles, qui leur donne un aspect en marguerite.

Elles sont strictement identiques à celles observées dans le cerveau de singes inoculés expérimentalement avec l'agent de l'ESB¹, ce qui constitue le premier argument expérimental permettant de montrer le lien entre l'ESB et le nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob.

Cet argument expérimental a été complété par d'autres « preuves » :

- la « signature biochimique » : elle n'est retrouvée dans aucune autre forme de maladie de Creutzfeldt-Jakob ; elle a été baptisée du « type 4 ».
- la signature lésionnelle.

La même souche semble donc responsable de la contamination des bovins et des cas de nouveau variant.

La commission d'enquête rappellera qu'il est impossible d'aller au-delà, et d'apporter une preuve scientifique irréfutable, pour une raison simple : les hommes ne peuvent pas se transformer en souris de laboratoire et ingurgiter de la cervelle ou de la moelle épinière pourachever de convaincre ceux qui doutent...

6. Une maladie qui reste cependant mystérieuse

Les conditions de transmission de l'ATNC bovin à l'homme restent toutefois très mal connues. Les modèles expérimentaux montrent qu'après absorption intestinale, ces agents non conventionnels peuvent se répliquer dans les formations lymphoïdes des intestins, en particulier dans les plaques de Peyer. Il s'agit en fait de formations qui constituent la première barrière de défense de notre système immunitaire. Après cette première étape, les prions envahissent les nerfs dans lesquels ils progressent au rythme d'un millimètre

¹ Cf. travaux du service de neurovirologie de la direction des sciences du vivant du CEA.

par jour, rejoignent la moelle épinière et atteignent enfin le cerveau où les lésions apparaissent.

Cependant, certaines questions restent en suspens :

- la dose minimale infectieuse ;
- les effets d'une dose sub-infectieuse, c'est-à-dire en dessous de la dose infectieuse, mais administrée de façon répétée dans le temps ;
- la durée de la période d'incubation chez l'homme ;
- les mécanismes qui permettent à l'agent de passer du système immunitaire au système nerveux ;
- la résistance de la barrière d'espèce entre le bovin et l'homme.

a) L'ESB : une infectiosité limitée

Les connaissances reposent sur des études de pathogénèse faites par les Britanniques depuis le début des années quatre-vingt dix¹. Les expériences ont consisté à infecter expérimentalement des bovins par voie orale, avec une dose de 100 g de cerveau provenant d'animaux au stade clinique de la maladie, et à abattre séquentiellement les bovins infectés (tous les 4 mois environ) pour analyser un très grand nombre de tissus (plus de 50 tissus différents).

L'objectif est bien d'étudier la répartition spatio-temporelle du prion au cours du développement de l'ESB :

- 6 mois après l'inoculation il est possible de détecter l'agent infectieux dans l'intestin (l'iléon distal) à l'aide des tests chez la souris, et ceci jusqu'à la fin de la maladie ;
- à partir de 32 mois, le prion est détecté par plusieurs méthodes dans la moelle épinière, le cerveau et quelques ganglions nerveux situés près de la colonne vertébrale ;
- les premiers signes cliniques sont observés chez un animal à 35 mois et de façon plus constante à partir de 38 mois ou 40 mois. On remarquera que dans ce modèle expérimental, la durée d'incubation de la maladie est significativement plus courte que pour les animaux infectés naturellement, en raison, probablement, de la dose très importante utilisée pour infecter les animaux (100 g de cerveau ESB).

¹ Les développements qui suivent sont inspirés par une contribution de M. Jacques Grassi, du CEA, à la liste de diffusion « ESB », consultable sur l'Internet et qui représente une source sérieuse d'informations.

Aucune trace de prion n'a été trouvée, quel que soit l'état d'avancement de la maladie, et quelle que soit la technique utilisée dans le sang, les organes lymphoïds périphériques (rate, amygdales) et le muscle. Pour interpréter ces résultats, on rappellera qu'un échantillon qui n'est pas infectieux par voie intracrânienne chez la souris, ne l'est pas non plus par voie orale chez le bovin (voie beaucoup moins efficace) et a fortiori pour les humains par voie orale.

Des expériences complémentaires ont été effectuées en injectant des bovins par voie intracrânienne (test environ 1.000 fois plus sensible que le test souris) : elles ont confirmé l'absence de pouvoir infectieux du muscle et de la rate. Bien que les expériences ne soient pas terminées (les bovins infectés par voie intracrânienne sont toujours vivants), elles sont très significatives parce que les animaux ont maintenant dépassé la durée d'incubation connue pour des injections intracrâniennes.

Le fait que la rate ne présente pas de caractère infectieux constitue une solide confirmation du caractère non infectieux du sang, le prion se répliquant toujours de façon plus efficace dans cet organe que dans le sang.

Le fait que le prion ne soit pas détecté ne prouve pas qu'il n'y en ait pas (*absence of evidence is not evidence of absence*) et bien entendu aussi, l'agent infectieux a bien dû passer du système digestif vers le système nerveux central en passant par « quelque part » : soit le système lymphoïde périphérique, soit le système nerveux périphérique. Ce qu'on sait aujourd'hui montre simplement que ce passage se fait à très bas niveau, en dessous du seuil capable de déclencher le processus infectieux. Cette notion de seuil est d'ailleurs l'une des caractéristiques des maladies à prion.

Il convient de préciser que l'agent infectieux n'a jamais été retrouvé au niveau de l'intestin chez les animaux infectés naturellement. Cette différence avec les animaux infectés expérimentalement est probablement liée à la dose très importante de cerveau ESB utilisée pour infecter les bovins par voie orale (100 grammes, alors qu'un gramme aurait suffi).

En résumé, les seuls organes où le prion ait été mis en évidence, dans les mois qui précèdent l'apparition de la maladie, sont la moelle épinière, le cerveau et certains ganglions nerveux.

Un test de diagnostic ante-mortem de l'ESB est difficilement envisageable, dans la mesure où il est impossible de prélever des échantillons du système nerveux central du vivant de l'animal, alors qu'il n'y a rien à y voir ailleurs.

Une vision « optimiste » serait de conclure : même si un bovin est porteur de l'ESB, l'agent n'est pas transmissible à l'homme avant les six mois précédant la maladie, compte tenu du faible titrage infectieux.

Mais la commission d'enquête ne peut que constater, avec M. Dominique Dormont, que « *nous ne savons pas aujourd'hui quelle est cette dose minimale infectieuse* ».

b) Le nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob : une infectiosité différente

Les résultats qui viennent d'être exposés sont caractéristiques de l'ESB.

Pour d'autres ESST, le prion est abondamment retrouvé dans les organes lymphoïdes périphériques, et quelquefois détecté dans le sang (cas de la tremblante).

On connaît aujourd'hui la dose infime nécessaire à la contamination d'un mouton : 0,5 gramme de cerveau de bovin infecté suffit. L'agent de l'ESB, transmis au mouton, se répartit comme la tremblante : on le retrouve dans tous les tissus périphériques à des taux importants.

Dans le cas du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, M. Jean-Philippe Deslys a indiqué à la commission que : « *la protéine anormale du prion se retrouve non seulement dans les amygdales, mais aussi dans la rate, les ganglions lymphatiques et au niveau de l'intestin, tout le système réticulo-andotérial étant contaminé.* »

On peut donc craindre, comme les scientifiques, que le nouveau variant soit transmissible par *le sang*, d'autant plus que l'agent, une fois franchie la barrière d'espèce, gagne en virulence. Cette crainte explique les mesures récemment prises en France, excluant du don du sang les personnes ayant séjourné assez longuement en Grande-Bretagne.

II. UNE PROPAGATION DE L'AGENT INFECTIEUX DE L'ESB MALGRÉ L'INTERDICTION DES FARINES DANS L'ALIMENTATION DES BOVINS

A. L'INERTIE BRUXELLOISE

L'affaire de la « vache folle », qui se développe depuis plus de dix ans, est avant tout une crise européenne. Apparue au Royaume-Uni, l'ESB semble, en effet, limitée géographiquement à notre continent. **Il est vrai que déjà la mythologie grecque nous avait mis en garde, puisque l'Europe tire son nom d'une héroïne enlevée par un taureau.**

Crise européenne, donc, crise sérieuse pour les institutions européennes également, dont elle a mis en lumière les dysfonctionnements, ébranlant ainsi la confiance des citoyens.

La commission d'enquête a tenu à se rendre à Bruxelles où elle s'est entretenue avec les commissaires européens, M. Franz Fischler et M. David Byrne, chargés respectivement de l'agriculture, d'une part, de la santé et de la protection des consommateurs, d'autre part, accompagnés de leurs collaborateurs.

Comme il a été dit, elle regrette qu'à cette occasion, les services de la Commission européenne -laquelle, il est vrai, n'est aucunement responsable devant les parlements nationaux- ne se soient pas montrés disposés à un dialogue approfondi.

1. Le constat

La crise de l'ESB a mis en évidence les limites de l'efficacité des institutions communautaires, en raison des lourdeurs du processus de décision et de l'insuffisance des contrôles. Elle a fait apparaître un déficit de transparence et un manque de clarté dans l'attribution des responsabilités.

Mais cette crise a aussi affaibli les bases mêmes de la construction européenne : la confiance mutuelle entre les Etats membres et la définition par la Commission européenne de « l'intérêt général européen ».

Les conséquences de la crise, tant économiques que politiques, sont appelées à perdurer.

¹ Il s'agissait en fait de Zeus, qui avait habilement emprunté cette forme animale.

Des trois institutions communautaires qui forment le triangle institutionnel -le Conseil, la Commission européenne et le Parlement européen- seul le Parlement européen a véritablement cerné les enjeux de la crise dès son déclenchement et appelé le premier à prendre les mesures nécessaires.

Le rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen sur l'ESB, mise en place en juillet 1996, est accablant, tant pour les autorités britanniques de l'époque, que pour la Commission européenne et le Conseil¹.

a) Des décisions communautaires tardives

Ce qui caractérise l'action de l'Union européenne en matière de lutte contre l'ESB, c'est le **retard constant** avec lequel les mesures ont été adoptées au niveau communautaire, par rapport aux décisions prises par la France ou par le Royaume-Uni, si bien que l'on peut parler d'une véritable « inertie bruxelloise ».

Ainsi, il a fallu attendre six années avant que la Commission européenne n'interdise l'exportation des farines animales en provenance du Royaume-Uni (27 juillet 1994) vers les autres Etats membres.

De même, en ce qui concerne les matériels à risques spécifiés (MRS), ce n'est qu'en octobre 2000 que la décision communautaire interdisant l'utilisation des MRS dans la chaîne alimentaire est entrée en vigueur, soit plus de quatre ans après les mesures prises par la France.

Enfin, l'interdiction de l'utilisation des farines carnées dans l'alimentation des animaux d'élevage n'est intervenue qu'au 1^r janvier 2001 au niveau de l'Union : encore cette mesure n'a-t-elle été prise que pour une période transitoire de six mois.

Lorsque l'on compare les décisions communautaires aux décisions prises par le Royaume-Uni, le **retard des décisions communautaires** est encore plus flagrant.

Il a fallu, en effet :

– un an à la Communauté pour prendre les premières mesures visant l'interdiction d'exporter certains bovins vivants du Royaume-Uni (28 juillet 1989) ;

– 19 mois pour rendre obligatoire la notification des cas d'ESB (6 mars 1990) ;

¹ *Les membres de la commission d'enquête sénatoriale ont rencontré à Bruxelles son rapporteur M. Manuel Medina Ortega, à l'occasion d'un déjeuner de travail au Parlement européen.*

- 20 mois pour interdire l'exportation à partir du Royaume-Uni de certains tissus et organes bovins ;
- 72 mois (27 juin 1994) pour interdire l'utilisation des farines de mammifères dans l'alimentation des ruminants ;
- 92 mois pour décider un embargo sur tous les produits bovins originaires du Royaume-Uni (27 mars 1996).

Ce décalage dans le temps entre les mesures décidées au niveau national et les mesures prises au niveau communautaire, qui a été particulièrement important jusqu'à une date très récente et qui perdure encore aujourd'hui, est difficilement compréhensible pour le citoyen.

Comment expliquer, en effet, qu'actuellement les mesures en vigueur en France restent plus contraignantes que les mesures prises au niveau communautaire, tant en matière d'abattage, que de matériels à risques spécifiés ou encore d'étiquetage ? Comment justifier, par exemple, la dérogation dont bénéficient le Royaume-Uni et le Portugal en matière de retrait de la colonne vertébrale des bovins (le retrait a lieu chez les animaux de plus de trente mois au lieu de douze mois dans les autres Etats membres), alors que ces deux pays ont été les plus affectés par l'épidémie ?

En matière d'abattage-destruction, le ministre de l'Agriculture, M. Jean Glavany, relève que « *aujourd'hui, sur quinze pays en Europe, quatre ou cinq le font, dont seulement deux sérieusement : l'Irlande et la France* ».

De même, le dispositif européen en matière d'étiquetage et d'identification de la viande bovine, prévu par la décision de juillet 2000 (règlement 1760/2000), est en retrait par rapport à l'accord interprofessionnel signé en France en 1997, comme l'ont dénoncé M. Jérôme Bedier, Président de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD) et Mme Marie-josé Nicoli, Présidente de l'Union fédérale des consommateurs (UFC), lors de leurs auditions devant la commission d'enquête.

b) Une crise violente entre la Commission et certains Etats membres : la France au centre du conflit

Le deuxième aspect de cette crise a été son caractère **extrêmement conflictuel**. En effet, le déphasage entre les mesures unilatérales prises par certains Etats membres, en particulier la France, et l'attitude de la Commission européenne, a donné lieu à des conflits d'une rare violence, notamment à propos de l'embargo sur la viande britannique.

La France a souvent été placée en situation difficile vis-à-vis des institutions communautaires, alors que l'on doit reconnaître que les positions prises par les différents gouvernements qui se sont succédé ont, de manière

générale, anticipé les décisions prises au niveau communautaire si bien que l'on puisse dire que le seul tort de la France a été d'avoir raison trop tôt.

La commission d'enquête considère que trois raisons principales ont conspiré à cette « inertie bruxelloise » :

- un contexte marqué par l'impératif du marché unique et par l'insuffisante prise en compte des préoccupations de sécurité sanitaire,
- la lourdeur et l'opacité du processus de décision communautaire qui n'assure pas une véritable séparation entre l'évaluation et la gestion des risques,
- les attitudes respectives de la Commission européenne et de certains Etats membres.

2. Les conséquences du marché unique : des contrôles défaillants et la santé publique oubliée

La crise de l'ESB intervient à la fin des années 1980 dans un contexte marqué par la mise en place du marché unique, qui a supprimé tous les contrôles aux frontières intérieures à partir du 1^{er} janvier 1993.

Déjà, en 1957, le traité de Rome prévoyait « *l'abolition entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux* ». C'est dire si la réalisation d'un grand marché à l'échelle européenne, comparable au marché des Etats-Unis par sa taille et sa prospérité, est inscrit au centre de la construction européenne.

Les années soixante avaient permis la création d'une union douanière entre les pays fondateurs, mais la crise économique survenue au milieu des années 1970 menaçait la dynamique européenne.

En réaction à cette tendance à la paralysie, la Commission européenne, présidée par M. Jacques Delors, a proposé en 1985 d'achever la réalisation du marché unique au 1^{er} janvier 1993.

Entre 1985 et 1993, la réalisation du marché unique, qui s'est traduite par l'adoption de près de trois cents directives européennes, a donc mobilisé toutes les énergies. Cette vaste entreprise a été fortement marquée par le libéralisme de l'époque.

Tout ce qui pouvait être suspecté, si peu que ce soit, comme une entrave aux échanges était aussitôt mis en cause par la Commission. De principe, la libre circulation des marchandises a eu tendance à devenir un dogme. Le culte du marché unique a ainsi éclipsé les préoccupations de santé

publique, qui ont été reléguées à l'arrière-plan, jusqu'à ce que l'ESB rappelle cruellement cet oubli.

a) Une approche idéologique du marché unique : liberté de circulation et liberté de contamination

La libre circulation des marchandises (anciens articles 30 à 34 du traité et articles 28 et 29 nouveaux) constitue un des éléments essentiels de la réalisation du marché unique. Elle implique l'élimination des restrictions quantitatives aux échanges ainsi que toute « mesure d'effet équivalent », définie par la Cour de justice des Communautés européennes comme « toute réglementation des Etats membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire » (arrêt Dassonville - 11 juillet 1974).

Toutefois, « la liberté de circulation ne saurait être considérée comme entraînant la liberté de contamination¹ ».

Les rédacteurs du traité ont prévu à cet égard un article 36 (nouvel article 30) qui permet aux Etats de prendre des mesures d'interdiction ou de restriction d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées notamment par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux.

Or, une conception trop dogmatique du marché unique semble avoir empêché la prise en compte des préoccupations sanitaires, comme l'illustre le cas des importations de farines et de produits bovins en provenance du Royaume-Uni vers les autres Etats membres, alors que ce pays connaissait une véritable épidémie qui aurait justifié une interdiction rapide des échanges de ces matières.

Au regard de la législation communautaire, il convient de distinguer les échanges d'animaux et de viande, d'une part, les échanges de farines, d'autre part.

(1) Les échanges d'animaux ou de viandes : le double jeu de la Commission

Ces échanges relèvent de la compétence exclusive de la Communauté et l'existence d'une harmonisation communautaire interdit aux Etats de prendre des mesures unilatérales limitant ou interdisant l'entrée de ces produits sur leur territoire, selon la jurisprudence de la Cour de justice des CE (CJCE).

La dérogation prévue à l'article 36 (article 30 nouveau) ne pouvant s'appliquer, il appartenait donc à la Commission européenne et non aux Etats

¹ *Rapport de la mission d'information commune de l'Assemblée nationale « De la vache folle à la vache émissaire », p. 100.*

membres de prendre les mesures nécessaires pour empêcher l'importation d'animaux ou de viande d'origine britannique susceptibles de contenir l'agent de l'ESB.

Mais la Commission européenne, sensible aux pressions des autorités britanniques et soucieuse de préserver le marché unique, a longtemps hésité à prendre les mesures qui s'imposaient.

En revanche, lorsque les Etats ont voulu adopter de leur propre chef des mesures plus rigoureuses à l'égard des produits bovins britanniques, la Commission européenne a aussitôt contesté ces actions en invoquant l'atteinte portée au principe de libre circulation des marchandises.

Ainsi, en 1990, la France et plusieurs autres Etats ont interdit l'entrée de la viande bovine d'origine britannique sur leur territoire, provoquant la première crise au niveau européen.

La Commission européenne a alors envisagé d'entreprendre des actions à l'encontre de ces Etats pour infraction au droit communautaire. On trouve une étonnante illustration de l'état d'esprit de l'époque dans l'échange de lettres entre M. Henri Nallet, ministre français de l'Agriculture, et M. Ray Mac Sharry¹, Commissaire européen chargé de l'agriculture. La réponse de ce dernier est particulièrement sèche et ressemble à s'y méprendre à un ultimatum.

À la lettre de M. Henri Nallet, en date du 31 mai 1990, qui explique les raisons qui ont amené les autorités françaises à décréter un embargo sur la viande bovine et sur les bovins du Royaume-Uni, M. Ray Mac Sharry répond par un bref télex, daté du 1^{er} juin 1990 : « *Les services de la Commission ont pris connaissance de la décision des autorités françaises de suspendre temporairement, à compter du 31 mai 1990, toutes les importations d'animaux vivants et produits bovins en provenance du Royaume-Uni* ». Y figure, ensuite, une phrase qui a été rayée à la plume : « *La Commission partage entièrement le souci des autorités françaises d'éviter le risque de propagation de l'ESB* ». Puis, le texte énonce : « *La Commission regrette que le gouvernement français ait décidé de manière unilatérale, une telle mesure de suspension des importations. Ladite mesure va, en effet, au-delà des mesures prises par la Commission, après avis du Comité ou comité scientifique vétérinaire dans sa décision du 9 avril 1990, et constitue une entrave à la libre circulation des marchandises, contraire à l'article 30 du traité CEE.* » Il se termine comme suit : « *Dans ces conditions, la Commission invite le gouvernement français à rapporter [dans un délai de cinq jours, à compter de la date du présent télex] (« d'ici lundi 4 juin à dix-huit heures » précise deux fois une mention*

¹ *L'attitude de M. Ray Mac Sharry, qualifiée par M. Henri Nallet de « très fermée », paraît moins surprenante lorsqu'on sait que celui-ci est très lié au lobby agricole dans son pays, l'Irlande, et qu'il a, d'ailleurs, rejoint ce secteur d'activité après avoir quitté ses fonctions de commissaire, comme l'a indiqué M. Jean-Luc Duval, président du CNJA.*

manuscrite), *la mesure prise. Dans le cas contraire, elle engagera les procédures contentieuses appropriées* ».

Finalement, après une réunion du Conseil des ministres, les Etats concernés ont levé leur interdiction après avoir reçu du gouvernement britannique des garanties sur les mesures de protection, dont on verra qu'elles n'ont pas été suivies d'effets.

Le dogme du marché unique a pu jouer également à propos de l'embargo sur la viande irlandaise. Mme Geslain-Laneelle, Directrice générale de l'alimentation au ministère de l'Agriculture, a déclaré devant la commission d'enquête : « *concernant la levée des mesures [d'embargo] au début de l'année 1993 pour la République d'Irlande, je considère, compte tenu des éléments que j'ai eus à ma connaissance, que c'est probablement l'évolution du contexte européen qui a amené la France à prendre cette décision. Comme je vous l'ai indiqué, il s'agissait du marché unique et les décisions communautaires qui commençaient à être prises concernaient exclusivement le Royaume-Uni et non pas la République d'Irlande. C'est probablement ce contexte qui a conduit les autorités françaises à lever la mesure d'interdiction concernant l'Irlande.* »

De même, en février 1996, lors de la seconde crise européenne, cinq Länder allemands ont fermé leurs frontières à la viande bovine britannique. La Commission européenne a alors engagé à nouveau une procédure contre l'Allemagne pour infraction au droit communautaire. Finalement, un mois plus tard, 13 Etats membres de la Communauté ont fermé leurs frontières avant qu'une décision communautaire d'interdiction d'exportation de la viande bovine à partir du Royaume-Uni soit prise.

Mme Édith Cresson, commissaire européen chargée de la recherche, avait déclaré devant la mission d'information commune de l'Assemblée : « *Lorsqu'on a décidé l'embargo sur les produits britanniques, j'ai entendu le commissaire à la concurrence annoncer que c'était la fin du marché unique* ».

Cette priorité donnée au marché unique a perduré jusqu'à une date très récente, en particulier lors de l'épreuve de force qui a opposé la France à la Commission européenne à propos du maintien de l'embargo sur la viande britannique à la fin de l'année 1999.

La décision de la Commission en date du 14 juillet 1999 d'autoriser la reprise des exportations britanniques de viande bovine à partir du 1^{er} août 1999, n'a pas été appliquée par la France, à la suite d'un avis négatif rendu par l'AFSSA le 30 septembre, de même que par l'Allemagne.

Le Commissaire européen M. David Byrne a menacé de saisir la Cour de Luxembourg, envisageant même la procédure en référé. Finalement, mettant ses menaces à exécution, la Commission a engagé une procédure de

préinfraction le 14 décembre 1999 contre la France et saisi la Cour de Luxembourg le 4 janvier 2000. La procédure est toujours en cours.

(2) L'interdiction des farines carnées : la mauvaise foi du commissaire Fischler

La situation est un peu différente en ce qui concerne les farines carnées destinées à l'alimentation des animaux. En 1988, lorsque le Royaume-Uni a interdit l'utilisation de ces farines pour l'alimentation des bovins, il n'existait pas d'harmonisation au niveau communautaire. Toutefois, et contrairement à ce qui a été dit à la commission d'enquête par le commissaire autrichien Franz Fischler, **les institutions communautaires disposaient de tous les moyens juridiques nécessaires pour qu'une décision puisse intervenir dans des délais raisonnables¹**.

L'article 43 du traité permet en effet aux institutions communautaires d'adopter des textes concernant ces produits. En 1990, le Conseil a ainsi adopté une directive harmonisant la production et le commerce de l'alimentation animale, ainsi que des directives relatives aux contrôles vétérinaires mentionnant les produits destinés à l'alimentation des animaux et fabriqués à partir de protéines animales.

Il existait donc une compétence communautaire après l'adoption de la directive de 1990, mais les institutions européennes ont choisi de laisser les Etats membres mettre en œuvre des mesures nationales.

Pourtant, de manière tardive, en juin 1994, la Commission européenne a adopté une décision interdisant dans tous les Etats membres l'utilisation, dans l'alimentation des ruminants, de protéines dérivées de tissus de ruminants. À cette date les institutions communautaires ont donc estimé qu'il n'était plus souhaitable de laisser fonctionner les mesures nationales et ont adopté une mesure communautaire. Il faut signaler qu'en mars 1994, au sein du Conseil, l'Allemagne avait estimé que les mesures communautaires lui paraissaient insuffisantes et s'était réservée le droit de prendre des mesures plus restrictives.

En résumé, il existait donc une compétence communautaire pour tous les aspects liés à l'ESB. Or, on constate que les institutions communautaires n'ont pas jugé nécessaire d'adopter des mesures plus restrictives.

La volonté de faire fonctionner le marché intérieur et d'assurer la libre circulation des marchandises semble donc l'avoir emporté sur d'autres considérations.

¹ *Le service juridique du Parlement européen l'a affirmé sans ambiguïté dans son avis, en date du 25 novembre 1996.*

(3) Les petits pots pour bébés : le combat français pour interdire l'incorporation d'abats bovins à risque

Une autre illustration particulièrement marquante a été l'« affaire des petits pots pour bébés », qui a opposé la France à la Commission européenne à partir de 1992.

En effet, les autorités françaises ont, à cette date, pris un arrêté visant à interdire l'incorporation d'abats bovins à risque, tels que la cervelle, dans les produits destinés à l'alimentation infantile, suscitant une vive réaction de la Commission, comme l'ont confirmé M. Jérôme Gallot, Directeur de la DGCCRF, et M. Daniel Hulaud, Chef de Bureau aux produits d'origine animale dans cette administration, à la commission d'enquête.

M. Hulaud : « *Cet arrêté a fait l'objet de très vives critiques par la Commission de Bruxelles et nous avons été contraints de nous en expliquer à Bruxelles. J'y suis personnellement allé et je peux vous dire qu'il nous a été rappelé à plusieurs reprises qu'il s'agissait d'une mesure visant à protéger le marché national, à entraver les échanges et que ce n'était nullement une mesure de santé publique* ».

M. Gallot a ajouté : « *Obtenir une interdiction pour les petits pots pour bébés a été un combat* ».

La commission d'enquête a obtenu la communication de documents, notamment le compte rendu d'une réunion à Bruxelles le 9 juin 1995 et l'avis de la Commission du 29 novembre 1994, attestant l'attitude peu conciliante de la Commission européenne à propos de la prolongation de l'interdiction française, qui est allée jusqu'à prendre un avis circonstancié à l'encontre des autorités françaises et à menacer la France d'une procédure d'infraction devant la Cour de Luxembourg !

L'avis circonstancié de la Commission européenne, en date du 29 novembre 1994, à propos du projet de décret français visant à reconduire l'interdiction de l'utilisation des tissus bovins dans la fabrication des aliments pour bébés, énonce, en effet : « *ceci revient à une entrave non justifiée de la libre circulation de marchandises à l'intérieur de la Communauté (...). Le projet devrait, par conséquent, être modifié (...). Autrement, il constituerait une infraction pure et simple à cette décision et en même temps une violation à l'article 30 du traité CE* ». Par ailleurs, le compte rendu de la réunion tenue à Bruxelles, le 9 juin 1995, sur cette question est particulièrement éloquent. Ainsi, malgré les explications de la délégation française, les représentants de la Commission se sont montrés inflexibles. En effet, « *en dépit d'une longue discussion les services de la Commission n'ont invoqué que des arguments juridiques pour justifier leur position et ils ont déclaré qu'ils ne pouvaient écarter une saisine éventuelle de la Cour de justice si le texte envisagé était pris* ».

b) La déficience des contrôles : une conséquence du marché unique

La commission d'enquête a pu constater que la mise en place du marché unique a considérablement modifié la nature des contrôles effectués sur les échanges en matière alimentaire.

La législation communautaire en la matière résulte en particulier de deux directives : la directive 90/425 du 26 juin 1990 et la directive 89/662 du 11 décembre 1989 relatives aux contrôles vétérinaires, qui ont entraîné la suppression des contrôles vétérinaires aux frontières intracommunautaires au profit de contrôles sur le lieu d'origine et de contrôles éventuels sur le lieu de destination.

L'un des considérants de ces directives précise que « *cette solution implique une confiance accrue dans les contrôles vétérinaires effectués par l'Etat d'expédition, notamment par la mise en place d'un système rapide d'échange d'informations qu'il importe que l'Etat membre d'expédition veille à effectuer ces contrôles vétérinaires de manière appropriée* ». La commission d'enquête n'a pu que constater la volonté de privilégier les contrôles vétérinaires dans l'Etat d'expédition a rapidement trouvé sa limite avec l'affaire de l'ESB.

(1) Des contrôles nationaux défaillants : la nécessité de rétablir une surveillance en frontière intracommunautaire en cas de menace

Comme le note M. Claude Villain, inspecteur général des finances¹, « *depuis 1993, les services des douanes sont désarmés en matière d'échanges intracommunautaires (...). Ce n'est que dans le cas d'embargo, comme celui décreté au printemps 1996, sur les produits bovins britanniques que la Douane « récupère » ses moyens d'intervention aux frontières intra-communautaires, en se fondant sur la décision de l'Union européenne.*

La procédure des DEB (déclaration d'échanges de biens) n'a pas pour objet le respect de procédures sanitaires ou mêmes douanières : son double objectif est statistique et fiscal. Un contrôle plus efficace des DEB aurait été possible : il aurait permis de déceler plus tôt des erreurs d'imputation d'origine, de volumes ou de nomenclature ».

M. Villain suggère donc, dans son rapport, de restaurer certaines modalités de contrôles intracommunautaires, en cas d'échanges de produits dangereux ou de menaces sur la santé (épidémie, épizooties), ou sur l'ordre public.

En effet, « *devant la perspective d'une Union européenne à 25 ou 30 membres, il serait naïf, pour rester modéré, de croire que la qualité*

¹ *Rapport confidentiel sur les contrôles exercés en matière d'ESB, dont la Commission d'enquête a obtenu la communication.*

la salubrité ou la santé d'un produit d'un animal, ou son origine, pourra être garantie, sans aucun autre contrôle, par l'autorité du pays dont il émane ».

« L'affaire de l'ESB s'est déroulée en mettant en première ligne deux Etats membres, le Royaume-Uni et l'Irlande dont le sérieux administratif est généralement reconnu. Je laisse le lecteur déterminer la foi qu'il pourrait accorder aux documents émanant de certains Etats que la charité interdit de nommer ».

Les rapports de mission du service d'inspection de la Commission, diffusés au public depuis l'été 1998, offrent un catalogue exhaustif des nombreux dysfonctionnements constatés par les vétérinaires européens dans les systèmes de contrôles nationaux. Ces dysfonctionnements ont entraîné des procédures d'infraction à l'encontre de treize Etats membres.

« Il semble donc absolument nécessaire, dès l'apparition d'une menace, qu'il s'agisse de santé animale, de caractéristiques dangereuses d'un produit, ou de tout autre phénomène analogue, qu'un mécanisme de surveillance en frontière intracommunautaire puisse être rétabli. », note M. Villain.

Cette idée a été traduite par un nouvel article 38-5 du code des douanes introduit par la loi du 4 janvier 2001, relative à la santé des animaux et à la qualité sanitaire des denrées d'origine animale, qui permet d'effectuer des contrôles plus complets, ce qui faisait défaut auparavant, comme l'ont reconnu les responsables de la Direction générale des douanes et droits indirects devant la commission d'enquête.

(2) L'absence de contrôles communautaires : des réponses insuffisantes

La Commission européenne a, toutefois, beau jeu de dénoncer l'insuffisance des contrôles vétérinaires nationaux, comme l'ont fait les deux commissaires européens devant la commission d'enquête, lors de son déplacement à Bruxelles.

En effet, s'il appartient en premier lieu aux Etats de s'assurer de l'application et du suivi des mesures vétérinaires, la Commission européenne a, quant à elle, la responsabilité de s'assurer du respect de la réglementation et de l'évaluation des systèmes nationaux de contrôle.

Elle dispose, pour ce faire, de l'office d'inspection vétérinaire, créé en 1991, qui est devenu l'office alimentaire et vétérinaire.

Or, jusqu'en 1994, la Commission européenne n'a effectué aucune inspection au Royaume-Uni afin de s'assurer du respect de la réglementation concernant la lutte contre l'ESB.

M. Guy Legras, ancien directeur général de la Direction générale de l'agriculture, a expliqué, devant la mission d'information commune de l'Assemblée nationale, cette attitude singulière par trois raisons : l'absence d'effectifs nécessaires, le principe de subsidiarité et la mise en place du marché unique.

c) La santé publique oubliée

Si une approche dogmatique du marché unique a pu si aisément s'imposer, c'est principalement en raison de l'absence d'une véritable prise en compte des impératifs de santé publique au niveau européen.

La commission d'enquête a constaté que, jusqu'à une date récente, le dossier de l'ESB avait été entièrement géré par les responsables européens chargés de l'agriculture, tant au niveau du Conseil qu'au niveau de la Commission, et non par ceux chargés de la santé.

Ainsi, il a fallu attendre 1994 pour que, sur l'insistance de la France, les ministres de la santé se réunissent à Bruxelles pour s'entretenir d'une possible transmission à l'homme de l'ESB.

Au sein de la Commission européenne, c'est la direction générale de l'Agriculture qui a accaparé le dossier.

Il est vrai que jusqu'à Maastricht, la santé publique n'occupait qu'une place marginale dans la construction européenne, car la compétence de la communauté était limitée aux maladies professionnelles.

(1) L'Europe de la santé, parent pauvre de la construction communautaire

Ce n'est que par le traité de Maastricht, soit quarante ans après le début de l'unification communautaire, qu'un nouvel article 129 a reconnu formellement la santé publique comme une compétence de l'Union européenne, cette reconnaissance n'ayant d'ailleurs été formulée qu'avec de fortes réserves.

Tels que définis par l'article 129 du traité, les objectifs de cette action européenne présentent des aspects déconcertants. Il ressort, en effet, selon cet article, que l'action de la Communauté en matière de santé publique est limitée à la seule prévention des maladies en favorisant la recherche sur leurs causes et leur transmission, ainsi que l'information et l'éducation en matière de santé. Or, la notion de « *prévention des maladies* » paraît quelque peu réductrice, dans la mesure où elle semble exclure le traitement des maladies.

En fait, la rédaction de l'article 129 traduit bel et bien une méfiance vis-à-vis des excès possibles de l'intervention communautaire.

Ainsi, le même article énonce plus loin que « *l'action de la Communauté vise à encourager la coopération entre les Etats membres* », et toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres est expressément exclue.

En outre, les seuls instruments disponibles sont des actions d'encouragement ou des recommandations.

Enfin, toute action d'encouragement ne peut être prise que selon la procédure de codécision, qui nécessite un accord complet entre le Conseil et le Parlement européen.

Au total, tout se passe comme si la santé avait été introduite à contrecœur dans les traités et qu'à partir du moment où elle y figurait, la principale préoccupation était de se prémunir contre un possible centralisme bruxellois. Certes, la rédaction embarrassée de l'article 129 manifeste sans doute la crainte de la plupart des Etats membres de voir la Communauté intervenir dans les politiques de santé publique nationales et de menacer l'organisation des systèmes de santé.

La commission d'enquête estime qu'une somme de négations ne fait pas une politique.

Elle tient toutefois à noter que des progrès ont été réalisés, avec notamment la création d'une direction générale « *santé et protection des consommateurs* », en septembre 1999, qui résulte directement de la crise de la vache folle.

Le traité d'Amsterdam a également modifié l'article 129 (devenu article 152) en reconnaissant une plus grande compétence à la Communauté en matière de santé publique.

Mais la santé reste le parent pauvre de la construction européenne, comme l'illustre la faible prise en compte de la santé comme composante des autres politiques communautaires.

Les réalisations pratiques restent limitées à l'élaboration de résolutions ou de programmes de prévention et le budget consacré à la santé demeure dérisoire.

Dans ce contexte, il n'est pas si surprenant d'entendre le commissaire européen chargé de la santé et de la protection des consommateurs, M. David Byrne, déclarer devant la commission d'enquête à propos de l'ESB : « *il y a eu un glissement en matière de compétences de l'agriculture à la santé. Actuellement, les ministres de la santé des Quinze sont de plus en plus impliqués. Il serait souhaitable qu'ils siègent aux réunions du Conseil « Agriculture ».* »

Cette déclaration a laissé la commission perplexe : naïveté du propos ou sens de l'humour du Commissaire ?

(2) Le principe de précaution : un principe introuvable au niveau européen

Une lacune majeure du droit communautaire originaire reste l'absence d'une reconnaissance explicite du principe de précaution en matière de protection de la santé.

En effet, si le principe de précaution a été intégré à l'article 130 du traité (article 153 nouveau) par le traité de Maastricht, cette reconnaissance ne concerne que le domaine de l'environnement.

La Cour de justice des Communautés européennes a, d'ailleurs, comblé partiellement cette lacune en élargissant la portée du principe de précaution au champ de la santé, en particulier en matière d'ESB, dans son arrêt « Royaume-Uni contre Commission », en date du 5 mai 1998 (Affaire C-180/96, Recueil p. I-2265), où elle s'est fondée sur ce principe pour débouter les autorités britanniques de leur recours à l'encontre de l'embargo (décision 96/239/CE).

En effet, la Cour de Luxembourg, après avoir souligné qu'au moment de l'adoption de la décision 96/239/CE il existait une grande incertitude quant aux risques que supposaient les exportations des animaux vivants, de la viande de bœuf ou des produits dérivés, a affirmé que, selon ce qui est prévu dans l'article 130 (153 nouveau), on devait « *admettre que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent adopter des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées.* »

Cette jurisprudence a été confirmée par l'arrêt « Bergaderm », rendu par le Tribunal de première instance des Communautés européennes du 16 juillet 1998 (affaire T-199/96).

La position réticente de la Commission européenne semble également avoir évolué sur la reconnaissance de ce principe depuis sa communication de février 2000.

Le Conseil européen, qui rassemble les chefs d'Etat et de gouvernement des Quinze, réuni à Nice les 7 et 8 décembre 2000, a pris note de la résolution adoptée par le Conseil sur le principe de précaution. Ce texte non contraignant, mais politiquement important énonce que « *le principe de précaution est applicable à la santé humaine* » et qu'« *il pourrait être utile d'examiner (...) la nécessité et la possibilité d'ancrer formellement le principe de précaution, (...), également dans d'autres dispositions du Traité, en lien en particulier avec la santé et la protection des consommateurs* ». »

Des obstacles demeurent, toutefois, à la reconnaissance pleine et entière du principe de précaution, tant du point de vue des engagements internationaux, avec en particulier les contraintes liées à l'OMC, qu'au niveau du principe de la libre circulation des marchandises.

La commission d'enquête considère, en dépit de ces obstacles, que la pleine reconnaissance du principe de précaution au niveau européen s'impose comme une nécessité incontournable.

3. La lourdeur et l'opacité du processus de décision communautaire : la confusion entre l'évaluation et la gestion des risques

La crise de l'ESB a mis en lumière la lourdeur et l'opacité du processus de décision communautaire, qui n'assure pas une véritable séparation entre l'évaluation et la gestion des risques.

La commission rappellera que toute démocratie repose sur le principe de la séparation des pouvoirs, ainsi que l'énonce l'article XVI de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.* »

Ce principe, cher à Montesquieu, est mis en œuvre dans l'ensemble des régimes démocratiques contemporains où les pouvoirs –législatif, exécutif et judiciaire– ne sauraient être confondus. Or, il serait vain de retrouver ce principe au sein de l'ordre institutionnel communautaire. Parce que le système institutionnel européen constitue un « ordre juridique propre », ni fédéral, ni confédéral, il ne répond à aucun schéma institutionnel connu et « tourne résolument le dos à la séparation des pouvoirs »¹.

Ainsi, la fonction législative fait intervenir à la fois la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen. La fonction judiciaire est, certes, dévolue à la Cour de justice des communautés européennes et aux juridictions nationales, mais la Commission, en tant que gardienne des traités, détient elle aussi des compétences en la matière. Cette complexité est encore plus marquée en ce qui concerne la fonction exécutive, qui est détenue à des titres divers à la fois par le Conseil, la Commission et les Etats membres.

Un terme, issu du jargon communautaire, illustre la complexité et la confusion des pouvoirs du mode de décision communautaire : la « comitologie ».

¹ « *Le droit de la Communauté économique européenne* », volume 9, J. Mégret, J-V. Louis, D. Vignes et M. Waelbroeck, Editions de l'Université de Bruxelles, Institut d'Etudes européennes, 1973, *Introduction générale* p. 1.

Il s'agit là d'un thème récurrent du débat communautaire qui est souvent présenté comme un problème technique, mais dont les enjeux sont bien plus importants. La comitologie a commencé à se développer dans les années soixante, à propos de la politique agricole commune, avant de s'étendre à d'autres domaines.

La « comitologie » en matière agricole

Trois principaux types de comités, au sein desquels la Commission est représentée, assistent celle-ci dans ses fonctions de proposition, d'exécution ou de contrôle de la politique agricole commune. Ce sont les comités de gestion, les comités de réglementation et les comités consultatifs. Ils sont présidés par la Commission, à l'exception des comités consultatifs qui élisent leur président en leur sein.

- Les **comités de gestion** rassemblent des représentants des Etats membres dans un domaine spécifique. Ils constituent la formule la plus utilisée dans la PAC. Sur proposition de la Commission, ils donnent un avis sur des mesures de gestion des marchés agricoles. Il existe un comité de gestion pour chaque catégorie de produits : céréales, produits laitiers, viande bovine, vin, fruits et légumes, etc.
- Les **comités de réglementation** jouent un rôle analogue à celui des comités de gestion pour les décisions de réglementation dans des domaines de portée générale comme le droit alimentaire ou les normes communes.
- Les **comités consultatifs** rassemblent des représentants des milieux socioprofessionnels nommés par la Commission sur proposition de groupes d'intérêt de dimension communautaire. Ils permettent à la Commission de connaître l'opinion de ces milieux sur les différents secteurs de production agricole, le développement rural, etc. D'autres comités de type consultatif, les comités scientifiques, se prononcent sur des questions techniques.

Si la commission d'enquête n'a pas vocation à instruire ici le procès d'une simple technique de prise de décision qui, au demeurant, présente des avantages certains en termes de prise en compte des intérêts de tous les Etats membres, il semble néanmoins que l'affaire de l'ESB ait mis en évidence certains dysfonctionnements. Comme le note le rapport de la commission d'enquête temporaire du Parlement européen, « *la complexité du système de la comitologie et l'opacité des procédures qui y sont inhérentes rendent encore plus malaisée l'attribution des responsabilités, que ce soit aux institutions ou aux comités, et permettent le rejet des responsabilités politiques et administratives d'une institution à une autre* ».

La procédure de comitologie, qui a été utilisée pour l'ensemble des mesures relatives à l'ESB prises au niveau communautaire, intervient à un double titre :

- d'une part, en amont de la prise de décision, puisque la Commission européenne est assistée d'un comité composé de scientifiques qui délivre des

avis sur la base desquels la Commission peut s'appuyer pour élaborer ses propositions. Il s'agit d'un type particulier de comité consultatif ;

– d'autre part, en aval de la prise de décision avec une procédure d'adoption des décisions qui associe la Commission, le Conseil et un comité composé des représentants des services vétérinaires des Etats membres : le Comité vétérinaire permanent.

a) En amont de la prise de décision : l'expert et le politique

Il s'agit de la phase d'élaboration d'une proposition. L'originalité du système communautaire réside dans le monopole de l'initiative législative attribué à la Commission européenne, dont le corollaire est la possibilité, pour la Commission, de retirer, à tout moment, une proposition, ce qui présente une certaine importance au regard des modifications que voudraient y apporter le Conseil ou le Parlement.

Dans certains domaines spécifiques la technicité de la matière rend indispensable le recours à une expertise extérieure. C'est notamment le cas en matière vétérinaire ou de santé humaine.

L'organisation de l'expertise scientifique en matière d'ESB a connu plusieurs bouleversements à la suite des dysfonctionnements constatés.

Jusqu'en 1996, c'est le Comité scientifique vétérinaire qui fut amené à rendre un certain nombre d'avis, en particulier un sous -groupe « ESB ». A la demande du Président de la République française, le Conseil européen des 29 et 30 avril 1996 décida la création d'un « comité multidisciplinaire ».

Un an plus tard, la Commission européenne réorganisa profondément les comités scientifiques avec la création d'un comité scientifique directeur, chargé de la coordination des autres comités et plus spécialement chargé du dossier de l'ESB (décision du 10 juin 1997 97/404/CEE).

(1) Le comité scientifique vétérinaire : une impartialité contestable

Le rapport de la Commission temporaire d'enquête du Parlement européen a répertorié les nombreux dysfonctionnements de ce comité.

Tout d'abord, il a révélé une « *présence prépondérante d'experts et de fonctionnaires du ministère de l'agriculture britannique au sein du sous-groupe ESB du Comité scientifique vétérinaire* » alors que ses membres sont nommés par la Commission européenne. Certes, cette prépondérance s'explique par l'expérience acquise par le Royaume-Uni en matière d'ESB, mais, comme le souligne le rapport, « *le sous-groupe ESB du Comité scientifique vétérinaire a presque toujours été présidé par un Britannique, ce qui rendait particulièrement important les aspects d'objectivité et* »

d'impartialité. De surcroît, les procès-verbaux¹ sont rédigés par un fonctionnaire temporaire de la Commission de nationalité britannique ».

Le rapport ajoute que : « *la prépondérance des experts et des fonctionnaires britanniques a donc eu pour résultat que le Comité scientifique vétérinaire avait tendance à refléter la pensée du ministère britannique de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation* ».

Le journal *Le Monde* du 14 juin 1996 a également révélé les relations ambiguës entretenues par la Commission européenne avec les experts scientifiques.

En effet, les experts du Comité scientifique de l'alimentation humaine auraient alerté la Commission européenne avant même l'annonce du ministre de la santé britannique, sur la possible transmission à l'homme de l'ESB. Ces scientifiques, qui ont souhaité garder l'anonymat, ont déclaré avoir fait l'objet de « *très fortes pressions de la part de la direction générale en charge de l'agriculture* ».

« *On voulait très clairement nous empêcher de donner cet avis. On nous faisait notamment valoir qu'un tel avis allait conduire à inquiéter inutilement les populations. Nous avons toutefois tenu bon. La tension a été vive et nous nous sommes quittés très fâchés* » a précisé l'un d'entre eux.

Le même article révèle aussi que la Commission européenne a décidé de passer outre l'avis des scientifiques européens, en date du 15 avril 1996, à propos de la gélatine, pour assouplir l'embargo sur certains produits dérivés de bovins en provenance du Royaume-Uni.

Comme il ressort également des conclusions du rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen, il apparaît que la Commission européenne a cédé devant les pressions du Royaume-Uni et des industriels pour lever l'embargo sur le suif, le sperme et la gélatine.

Outre l'impartialité contestable du Comité scientifique vétérinaire, le rapport de la Commission d'enquête temporaire du Parlement européen relève plusieurs autres dysfonctionnements, dont le manque de transparence, l'absence de publicité des avis minoritaires, ou la mauvaise circulation de l'information entre la Commission et son comité consultatif. Dès lors, il n'est pas surprenant de constater le caractère contestable de certains des avis rendus par ce comité. La commission d'enquête tient à faire observer que ce comité a toujours affirmé que les risques de transmission de l'ESB à l'homme étaient très réduits.

¹ *La commission d'enquête a essayé, sans succès, de se procurer les procès-verbaux en question auprès de la Commission européenne.*

(2) Le Comité scientifique directeur : une lecture divergente des avis scientifiques

Si la création du Comité scientifique directeur, dont les premiers avis ont d'ailleurs mis l'accent sur l'importance des « matériels à risques spécifiés » (MRS), constitue un progrès, il semble néanmoins que sa création n'ait pas réglé toutes les difficultés. En effet, s'il paraît difficile de contester la pertinence des avis scientifiques, on peut toutefois noter que les avis du Comité scientifique directeur ne sont pas toujours d'une très grande clarté et regretter qu'ils soient rédigés uniquement en anglais.

Mais surtout, il convient de remarquer que les avis du Comité scientifique directeur et ceux de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) ont été interprétés comme divergents dans des matières aussi sensibles que la liste des MRS (divergence sur le thymus et la rate), l'abattage systématique, la possibilité de transmission de l'ESB aux ovins, la levée de l'embargo sur les produits du Royaume-Uni ou encore l'interdiction définitive des farines animales.

Comment expliquer ces divergences essentielles, alors que l'actuel directeur du Comité scientifique directeur, M. Gérard Pascal, qui a été auditionné par la commission d'enquête, est, dans le même temps, président du Conseil scientifique de l'AFSSA ?

Il semble que l'explication tienne plus à l'interprétation qui a été faite par les politiques des avis scientifiques qu'aux avis scientifiques eux-mêmes. Ainsi, M. Gérard Pascal a déclaré à la commission d'enquête : « *Il y a un an, la crise entre la France et la Commission à l'occasion de la discussion sur la levée de l'embargo sur la viande en provenance du Royaume-Uni n'était pas, à mon sens, un désaccord profond. C'était plutôt un désaccord mineur entre scientifiques. Cependant, ce désaccord a été exacerbé par un certain nombre de facteurs, en particulier les médias et le monde politique. Cette crise a montré aux scientifiques qu'il était nécessaire d'avoir des échanges entre eux. Elle a démontré la nécessité de profiter de l'expérience et des compétences existant dans chacun des Etats. Il était nécessaire d'organiser un débat scientifique avant de prendre des décisions politiques.*

« *À l'avenir, un tel débat ne pourra que faciliter la cohérence et la concordance des avis scientifiques. Ceci ne veut pas dire que les décisions politiques seront forcément harmonisées. En effet, bien d'autres facteurs doivent être pris en compte. La seule évaluation du risque n'est pas suffisante* ».

Il est donc particulièrement réducteur d'interpréter les différences entre les mesures prises en France et les mesures prises au niveau communautaire comme une divergence d'approche scientifique. Cette divergence relève plus de la gestion des risques que de l'évaluation.

Mme Paola Columbo, chef de l'unité « risques biologiques » à la DG santé et protection des consommateurs à la Commission européenne a précisé, lors du déplacement à Bruxelles de la commission d'enquête, que la Commission européenne avait toujours agi sur la base des avis scientifiques.

Mais, comme l'a noté M. Bournigal, attaché agricole à l'Ambassade de France à Rome, lors de son audition : « *Il faut être honnête, les avis scientifiques, tout au long de ces périodes, ont été assez variables* ». Il a ajouté : « *il est vrai que les avis scientifiques pouvaient toujours être lus à double sens, puisqu'à chaque fois, on disait qu'il convenait de prendre des mesures pour les pays ayant des cas d'ESB ou dont le risque était avéré* ».

b) La lourdeur et la lenteur de la procédure : l'exemple kafkaï en du retrait des matériels à risques spécifiés

Lorsqu'une proposition est adoptée par la Commission européenne, après consultation du Comité scientifique, elle doit encore, pour être définitivement adoptée, suivre une seconde procédure de comitologie particulièrement complexe.

Il s'agit de la procédure de type IIIb au sens de la décision 87/373 du Conseil (décision « comitologie ») modifiée par la décision 99/468 du Conseil (nouvelle décision « comitologie »)¹. Cette procédure prévoit un comité de réglementation.

En matière d'ESB, le comité compétent est le Comité vétérinaire permanent (CVP). Ce Comité, qui comprend les représentants des services vétérinaires des Etats membres présente la particularité de statuer à la majorité qualifiée, selon la règle générale de pondération des voix.

La commission d'enquête s'est efforcée de suivre les méandres de cette procédure complexe qui se déroule de la manière suivante : la Commission soumet son projet de décision au Comité vétérinaire permanent, qui se prononce à la majorité qualifiée.

Si la proposition de la Commission recueille la majorité qualifiée, la Commission arrête sa mesure qui prend la forme d'une décision de la Commission. Si la proposition ne recueille pas la majorité qualifiée (minorité de blocage ou absence de majorité qualifiée), la proposition remonte au Conseil.

¹ *Il convient de remarquer qu'à partir de l'entrée en vigueur de la décision 99/468 du Conseil (nouvelle décision « comitologie ») la procédure applicable dans le cas de nouveaux textes vétérinaires sera légèrement différente. Le Conseil statuera dans tous les cas de figure à la majorité qualifiée aussi bien pour adopter que pour rejeter la proposition de la Commission.*

Pour être adoptée par le Conseil, la proposition de la Commission doit recueillir une majorité qualifiée favorable (dans ce cas il s'agit d'une décision du Conseil).

En l'absence de majorité qualifiée, la Commission peut néanmoins adopter sa proposition (décision de la Commission) sauf si une majorité simple (soit huit Etats membres) s'est prononcée contre. Dans ce cas, la proposition de la Commission est rejetée.

La commission d'enquête tient à illustrer la complexité et la lourdeur du mécanisme de décision par l'étude du processus ayant conduit à l'adoption des décisions communautaires généralisant le retrait des MRS.

En effet, la première proposition relative à l'interdiction des matériels à risques spécifiés a été soumise par la Commission européenne au CVP, le 3 décembre 1996. Ce dernier a rejeté, à une très large majorité, ce projet, seules les délégations française et britannique votant pour et la délégation irlandaise s'abstenant.

La Commission a, alors, le 11 décembre, saisi le Conseil. Ce dernier, lors de sa session des 16 et 17 décembre, a rejeté la proposition de la Commission puisque, en l'absence de majorité qualifiée en faveur, une majorité simple contre s'est dessinée (dix Etats membres ont voté contre : Allemagne, Autriche, Italie, Espagne, Pays-Bas, Belgique, Finlande, Portugal, Grèce, Danemark).

Le 16 juillet 1997, la Commission européenne a, à nouveau, soumis au CVP, une proposition de décision visant à interdire toutes les utilisations de MRS. Le CVP n'a pu émettre un avis conforme, huit délégations votant contre (Belgique, Danemark, Allemagne, Grèce, Italie, Autriche, Portugal, Finlande). La Commission a donc, le 17 juillet, saisi le Conseil. Ce dernier, lors de sa session du 22 juillet, n'a pu réunir en son sein de majorité qualifiée en faveur de la proposition (huit pays seulement votant pour : Royaume-Uni, Finlande, Suède, Pays-Bas, Portugal, France, Irlande et Luxembourg représentant 42 voix).

Malgré tout, la proposition a pu être adoptée par la Commission le 30 juillet 1997 (décision 97/534), puisqu'il n'y a pas eu de majorité simple contre le projet du Conseil.

La date d'entrée en vigueur de cette décision a, cependant, été constamment reportée.

Ainsi, le 16 décembre 1997, la Commission européenne a adopté une décision (97/866) visant à reporter de trois mois la date d'entrée en vigueur de la décision précédente, le CVP ayant émis un avis favorable à la majorité qualifiée (seul le Royaume-Uni votant contre).

Le 4 mars 1998, la Commission européenne a présenté une nouvelle proposition d'interdiction des MRS, qui élargissait leur liste aux intestins, aux ganglions rachidiens et à la colonne vertébrale, et appliquait le principe de régionalisation pour l'interdiction des MRS au Comité vétérinaire permanent qui n'a pu émettre un avis conforme.

Le Conseil, saisi par la Commission, a rejeté à la majorité simple la proposition de la Commission, lors de sa session des 16 et 17 mars 1998, et a adopté, à l'unanimité, des conclusions tendant à demander un nouveau report de l'entrée en vigueur de la décision.

La Commission européenne a refusé de donner suite à cette demande de report du Conseil et a soumis à nouveau au CVP, le 27 mars 1998, sa proposition rejetée le 17 mars. Face aux difficultés persistantes sur ce texte, la Commission a finalement retiré sa proposition et soumis à l'avis du CVP une nouvelle proposition visant à abroger purement et simplement la décision 97/534. Le CVP n'a pu émettre un avis conforme sur cette proposition d'abrogation, la France, le Royaume-Uni et le Portugal ayant voté contre et les Pays-Bas s'étant abstenus. La Commission a donc saisi le Conseil qui a adopté, à l'unanimité, lors de sa session du 31 mars 1998 et contre l'avis de la Commission, une décision reportant au 1^{er} janvier 1999 la date d'entrée en vigueur de la décision 97/534.

A l'occasion d'une proposition de la Commission visant à modifier la décision 97/534 avant son entrée en vigueur, le Conseil a, à nouveau, adopté une décision, les 14 et 15 décembre 1998, reportant la date d'entrée en vigueur (au 31 décembre 1999).

De même, en raison de l'opposition des Etats à une nouvelle modification de la décision 97/534, la Commission européenne proposa un nouveau report de trois mois de la date d'entrée en vigueur. Le CVP s'y étant opposé, le Conseil adopta, le 14 décembre 1999, la proposition de report en fixant un délai de six mois (au 30 juin 2000).

Enfin, le 29 juin 2000, la Commission européenne adopta la décision d'interdiction des MRS, abrogeant la décision 97/534 (décision 2000/418). Le CVP n'avait pu, le 7 juin 2000, émettre un avis favorable sur la proposition de la Commission, seules sept délégations s'étant prononcées pour (la France, la Belgique, le Danemark, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et la Suède, soit 37 voix), les autres ayant voté contre ou s'étant abstenu. Quant au Conseil, il n'avait pu réunir en son sein ni de majorité qualifiée pour, ni de majorité simple contre.

En définitive, la décision d'interdiction de l'utilisation des MRS est entrée en vigueur en octobre 2000, soit près de trois ans après le dépôt de la première proposition.

Au risque de lasser le lecteur, la commission d'enquête a tenu à retracer ce processus qui illustre la complexité et l'opacité des mécanismes de décision. Cet exemple permet surtout de comprendre, d'une part, l'attitude de la Commission européenne, qui ayant obtenu l'adoption de sa proposition, s'est désintéressée, en quelque sorte, de sa mise en vigueur, puisqu'elle a déposé plusieurs propositions de report et, d'autre part, les stratégies de blocage ou d'ajustement de certains pays non touchés par l'ESB.

En effet, ce n'est qu'à partir du moment où la maladie a touché un nombre suffisamment important d'Etats membres, que la majorité qualifiée a pu être généralisée en 2000 (apparition en 2000 d'un premier cas au Danemark, notamment, ce qui a fait basculer ce pays dans le camp des pays favorables).

Il serait donc facile, mais réducteur, d'attribuer au seul mécanisme de prise de décision la responsabilité des blocages. Certes, ce mécanisme n'est pas d'une transparence excessive et facilite la dilution des responsabilités. Mais la raison des difficultés tient plus à l'attitude des institutions –la Commission européenne et les Etats membres– qu'aux règles de fonctionnement.

En effet, la décision d'interdiction des MRS (2000/418/CE) a pu, depuis lors, être amendée plusieurs fois, sans difficulté majeure et dans un délai raisonnable, afin d'élargir la liste des matériaux concernés.

c) L'absence de véritable séparation entre l'évaluation et la gestion des risques au niveau européen

(1) L'exemple français

Lors de son audition devant la commission d'enquête, M. Jean Glavany, ministre de l'Agriculture, a notamment déclaré :

« Dans une démocratie moderne, transparente et qui se veut efficace, il est indispensable de séparer les fonctions d'évaluation et de gestion du risque. L'évaluation du risque relève de la compétence de l'autorité des scientifiques, si possible indépendants, alors que la gestion du risque ne peut relever que des autorités publiques démocratiquement élues et responsables devant le peuple. »

« Le mélange des genres est dommageable à bien des égards, aussi bien quand les responsables politiques et publics se targuent de pouvoir évaluer le risque mieux que les scientifiques que lorsque des scientifiques veulent sortir de leur rôle pour entrer dans la gestion du risque, ce qui n'est pas forcément meilleur, parce qu'ils ne sont pas responsables, eux, devant le peuple et qu'ils ne sont pas forcément non plus détenteurs de ce sens de l'intérêt général qui doit animer tous ceux qui gèrent la chose publique ». »

En effet, la séparation entre l'évaluation et la gestion des risques est un principe essentiel. Il garantit à la fois l'indépendance et l'impartialité des experts, d'une part, et la responsabilité de l'autorité politique, d'autre part.

(2) Une confusion au niveau européen

Si ce principe de séparation est reconnu et appliqué en France, il reste encore imparfaitement assuré au niveau communautaire, comme le reconnaît M. Jean Glavany : « *il y a eu et il y a toujours des dysfonctionnements au niveau européen entre l'évaluation et la gestion du risque* ».

M. Gérard Pascal, actuel directeur du comité scientifique directeur, l'a lui-même reconnu devant la commission d'enquête : « *Au mois de juillet 1996, j'ai été nommé dans un comité dont l'existence a été relativement éphémère. Il n'a siégé que jusqu'au mois d'octobre 1997. Il s'agissait d'un comité multidisciplinaire scientifique sur les problèmes d'ESB, directement placé auprès du Secrétariat général de la Commission. L'objectif était de placer ce comité en dehors des directions générales car celles-ci devaient à la fois donner des avis scientifiques en termes d'évaluation des risques et prendre des décisions en termes de réglementation dans le domaine de l'agriculture comme de l'industrie* ».

Cette confusion des genres fut également plaisamment illustrée devant la commission d'enquête lors d'un dialogue entre le Rapporteur et M. Gérard Pascal.

M. Jean Bizet : « *Quelle est votre analyse sur les derniers propos tenus par le commissaire européen à l'agriculture M. Franz Fischler ? Celui-ci dédouanait quelque peu les farines animales et laissait entendre qu'il existerait une autre approche de cette épidémie au niveau mondial. Disposez-vous de quelques informations scientifiques sur ce point ? Son opinion a fait l'objet, il y a quelques jours, d'un article dans un grand quotidien national. Il considérait qu'il s'agissait davantage d'un problème de mutation génétique* ».

M. Gérard Pascal : « *Je répondrai à votre question par une boutade. Nous étions en réunion du Comité scientifique directeur lorsque nous avons pris connaissance de cet encart. Nous avons alors dit : « Tiens ! Nous ignorions qu'il y avait un dix-septième membre au comité scientifique directeur ! ».*

Ainsi, ce que la France a réussi à faire, il est indispensable de le faire maintenant au plan européen. La création d'une Autorité alimentaire européenne, qui est une proposition d'origine française, paraît plus que jamais nécessaire, pour la commission d'enquête, afin d'assurer une véritable séparation entre l'évaluation et la gestion des risques au niveau européen.

4. Les responsabilités respectives de la Commission européenne et de certains Etats membres

Si le contexte et le mode de décision expliquent en partie l'inertie bruxelloise en matière d'ESB, ils n'exonèrent pas les institutions –la Commission européenne et les Etats membres– de leurs responsabilités.

Or, il apparaît que ces institutions portent une lourde responsabilité dans la gestion de la crise de l'ESB. En particulier, les autorités du Royaume-Uni, à l'époque sous la direction du Premier ministre conservateur, M. John Major, et la Commission européenne, notamment entre 1988 et 1996, ont eu une attitude plus que contestable, ainsi que l'a démontré le rapport de la commission temporaire d'enquête en matière d'ESB du Parlement européen.

On ne saurait, cependant, être complet sans mentionner la responsabilité particulière de **certains Etats membres**, qui, s'estimant indemnes de l'ESB, ont, jusqu'à une date très récente, empêché l'adoption de certaines mesures qui auraient permis une meilleure approche dans la lutte contre l'ESB et le rétablissement de la confiance des consommateurs.

a) L'attitude injustifiable des Britanniques à l'égard de leurs partenaires européens

Le rapport de Lord Phillips a dressé un constat sévère des dysfonctionnements constatés dans la manière dont les autorités britanniques de l'époque ont géré l'affaire de l'ESB. Pourtant, ce rapport est étrangement silencieux à l'égard de l'attitude qui a été celle du Royaume-Uni au niveau communautaire.

Or, si le système communautaire repose sur la confiance mutuelle entre les Etats membres et la coopération entre les autorités nationales, la commission d'enquête ne peut que constater que le Royaume-Uni n'a pas « joué le jeu » d'une coopération loyale et transparente qui devrait régir les relations entre des Etats engagés dans la construction européenne. Comment expliquer, en effet, que le Royaume-Uni n'ait pas interdit l'exportation des farines animales potentiellement contaminées, alors qu'il avait interdit leur utilisation pour les bovins en 1988, ni même informé les pays importateurs des risques auxquels ils s'exposaient ?

En réalité, à l'égard de ses partenaires européens, le Royaume-Uni a pratiqué une politique de rétention de l'information, qui est allée jusqu'à des pressions au plus haut niveau.

(1) Une politique délibérée de rétention de l'information

Comme l'a confirmé M. Henri Nallet, ancien ministre de l'Agriculture, devant la commission d'enquête : « *Je pense que les autorités publiques britanniques en 1988-1989 n'ont pas joué le jeu pour plusieurs raisons. Elles ont retenu l'information. On ne m'a pas prévenu. Mon collègue ministre ne m'a pas dit «je te signale que l'on vient d'interdire l'utilisation des farines (...). Leur attitude, que j'ai reconstituée depuis, me paraît inadmissible, parce que je crois que les autorités britanniques ont interdit l'utilisation des farines animales dangereuses dans leur espace national, mais qu'elles n'ont rien fait pour empêcher leur exportation et, du point de vue de la responsabilité publique, une telle attitude est injustifiable.* »

Ce témoignage est confirmé par celui du commissaire autrichien M. Franz Fischler devant la mission d'information commune de l'Assemblée nationale : « *Il est vrai que cela a été une erreur de la part du Royaume-Uni de n'avoir pas pris la peine d'informer ni la Commission ni les Etats membres de l'évolution de la situation et surtout de la réalité d'un soupçon formulé par les scientifiques et étayé par l'apparition de dix nouveaux cas de maladie de Creutzfeldt-Jakob. Il est vrai que la politique d'information n'a pas répondu au minimum auquel on peut s'attendre entre partenaires* ».

Or, cette politique s'est poursuivie de nombreuses années. M. Jean-Marc Bournigal, attaché agricole à l'Ambassade de France à Rome et ancien conseiller technique au cabinet de M. Philippe Vasseur, a évoqué devant la commission d'enquête le climat d'incertitude qui a entouré la déclaration du ministre britannique¹ à la Chambre des communes qui a provoqué la crise de 1996 : « *La déclaration publique du ministre britannique devant le Parlement et la presse nous a énormément inquiétés car elle n'avait pas été préparée, et ses collègues des autres pays n'avaient pas été prévenus préalablement, ce qui n'est pas une pratique habituelle. Nous l'avons su le matin avant la communication. Ensuite, nous avons tenté désespérément d'avoir des informations complémentaires de la part des Britanniques. J'ai essayé d'avoir mon homologue au ministère de l'Agriculture. En désespoir de cause, M. Vasseur et M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat à la Santé, avaient fait de même.* »

(2) Des pressions inadmissibles de la part des autorités britanniques et une politique d'obstruction systématique au fonctionnement des institutions européennes

La rétention de l'information par les Britanniques s'est accompagnée aussi d'une véritable politique de désinformation, comme l'a indiqué M. Henri Nallet devant la commission d'enquête : « *J'ai retrouvé un document où le vétérinaire français qui siège au Comité vétérinaire bruxellois dit dans une*

¹ *Celui-ci annonçait la possible transmission de la maladie à l'homme.*

réunion : « Nos collègues britanniques nous ont dit qu'un certain nombre de mesures qui ont été prises, en particulier les mesures d'interdiction d'utilisation d'un certain nombre de parties des animaux dans les aliments pour bébés, étaient des mesures purement cosmétiques, destinées à l'opinion publique, qui ne reposent sur aucune étude scientifique ».

Les autorités britanniques sont même allées jusqu'à exercer des pressions au plus haut niveau, comme le note le rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen : « *Probablement sous la pression de l'industrie de la viande, le gouvernement britannique a influé à son tour sur les services vétérinaires de la Commission européenne pour faire en sorte que le problème reste du ressort du Royaume-Uni et éviter ainsi des inspections communautaires et la divulgation de l'ampleur prise par l'épizootie, ce qui aurait conduit certains Etats membres à adopter des mesures unilatérales au nom de la protection de la santé publique* ».

(3) L'exemple éclairant de la levée de l'embargo sur le sperme, la gélatine et le suif : la lettre pathétique de M. John Major

Les pressions anglaises ont connu leur apogée lors des débats relatifs à la levée partielle de l'embargo sur la gélatine, le sperme et le suif en 1996, avec des menaces explicites des autorités britanniques à l'égard de la Commission européenne en cas de non levée de l'interdiction. Ainsi peut-on lire dans une lettre quelque peu singulière et pathétique de M. John Major à M. Jacques Santer, Président de la Commission européenne, en date du 3 mai 1996 : « *May I therefore underline the imperative need for the ban on gelatine, tallow and semen to be fully lifted and the stage clearly set for further rapid relaxation and a lifting of the whole ban on a speedy timetable. The first requirement for this is a proposal from the Commission. I hope very much that you will ensure that such a proposal is put forward for next week's meeting, as Franz Fischler told us he intended. We will put our full weight into persuading other members States to support it* »¹.

L'attitude des autorités britanniques est même allée jusqu'à pratiquer une politique d'obstruction systématique au fonctionnement des institutions européennes lors de l'embargo de 1996.

L'explication de cette attitude tient dans les propos de M. Keith Meldrum, responsable des services vétérinaires du Royaume-Uni, tels qu'ils ont été rapportés par M. Hoelgaard devant les députés européens : « *l'ESB est un problème non pas technique mais politique* ».

¹ « *Je me permets de souligner l'impérieuse nécessité de lever entièrement l'embargo qui frappe la gélatine, le suif et le sperme et de poser clairement les jalons d'un allégement rapide et d'une levée totale de l'embargo à bref délai. Cela suppose en premier lieu une proposition de la Commission. J'espère vivement que vous veillerez à ce qu'une telle proposition soit présentée à la réunion de la semaine prochaine, comme Franz Fischler a indiqué vouloir le faire. Nous mettrons tout en œuvre pour convaincre les autres Etats membres de l'appuyer* ».

La commission d'enquête rappelle pour mémoire que le troisième aspect de la responsabilité du gouvernement britannique de l'époque tient au non-respect de ses engagements au niveau communautaire : ce point a été développé précédemment.

b) L'attitude des autres Etats membres

Il n'appartient pas à la commission d'enquête du Sénat de déterminer l'ensemble des responsabilités imputables aux autorités des Etats membres, autres que la France, dans la gestion de la crise de l'ESB, mais aux parlements nationaux qui disposent des moyens juridiques pour mener à bien les investigations. Toutefois, on ne peut passer sous silence la responsabilité de certains Etats au niveau de l'Union européenne, puisque les Etats participent à la prise de décision communautaire au sein du Conseil ou du Comité vétérinaire permanent. On a déjà pu constater l'attitude qui a été celle des autorités britanniques et les dysfonctionnements du Comité vétérinaire permanent. Mais d'autres responsabilités sont imputables aux autorités de certains Etats membres qui, parce qu'elles s'estimaient indemnes de l'épidémie, ont pendant très longtemps refusé l'adoption des mesures nécessaires à la lutte contre l'ESB.

(1) Une véritable « démission » du Conseil

De 1990 à 1996, il n'est pas excessif de parler d'une véritable « démission » du Conseil puisque, après la réunion des 6 et 7 juin 1990 consacrée à la levée du premier embargo, le « Conseil agriculture » n'a plus discuté de l'ESB jusqu'en juillet 1994 et ne s'est même pas assuré de la mise en œuvre des conclusions qu'il avait adoptées en juin 1990.

Ce n'est qu'à partir de la déclaration faite le 20 mars 1996 par le gouvernement britannique au sujet de la possible transmission à l'homme, que le Conseil semble avoir véritablement pris la mesure de la gravité de la situation. Mais, à partir de cette date, une ligne de partage s'est instaurée entre les Etats touchés par l'ESB souhaitant avec raison adopter des mesures liées à l'ESB au niveau communautaire, et d'autres Etats qui, s'estimant indemnes de la maladie, ont bloqué l'adoption de ces mesures en dépit des propositions de compromis de la Commission et du souhait de quelques Etats membres, dont la France, d'aboutir à une communautarisation des mesures qu'ils avaient déjà adoptées pour leur territoire. Or, le fait que des cas d'ESB n'avaient pas encore été découverts dans ces pays n'est pas surprenant dans la mesure où les tests de dépistage y étaient peu pratiqués.

Ainsi, la découverte du premier cas d'ESB en Allemagne, en novembre 2000, grâce à un dépistage plus systématique, a permis un revirement spectaculaire lors du Conseil agriculture du 4 décembre 2000, qui a décidé d'instituer un moratoire de six mois pour l'utilisation des farines animales et la mise en place de tests de dépistage à grande échelle.

De même, en matière de matériels à risques spécifiés, ce n'est qu'à partir du moment où l'ESB a touché un nombre suffisamment important d'Etats membres que la majorité qualifiée a pu être atteinte et que le retrait des MRS a pu être généralisé en 2000 alors qu'il était en discussion depuis 1996.

(2) L'autisme de certains Etats membres

Le ministre de l'Agriculture et de la Pêche, M. Jean Glavany, a porté un réquisitoire sévère à l'encontre de l'attitude de ces pays devant la commission d'enquête : « *Nous avons continué à connaître (à partir de 1996) des difficultés tout simplement parce que, jusqu'à l'automne dernier, certains pays, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, l'Autriche et même le Danemark jusqu'à l'année dernière (il a viré six mois avant les autres), considérant qu'il n'y avait pas d'ESB chez eux, au nom d'une certaine forme –je ne sais pas comment le dire– d'aveuglement, d'autisme ou de surdité, estimaient qu'il n'y avait donc pas de prion. Ces pays disaient : « circulez, il n'y a rien à voir, vous nous embêtez avec tout ce que vous nous proposez !», alors que, d'évidence, ils ne pouvaient pas ne pas en avoir, tout simplement parce qu'on leur disait quotidiennement, hebdomadairement ou mensuellement, à chaque fois qu'on les rencontrait à Bruxelles : « vous ne pouvez pas ne pas en avoir puisque vous avez importé des farines animales anglaises entre 1985 et 1995, comme nous, dans cette période où elles étaient condamnées et dangereuses ». Simplement, ils ne voulaient pas regarder les choses en face et ils s'opposaient donc à toute mesure européenne de restriction ou de sécurisation de la fabrication des farines animales ».* »

Ce réquisitoire est suivi d'une condamnation sans appel par le ministre : « *D'où cette attitude qui est finalement parmi les plus choquantes et sur laquelle je pense que les historiens, et peut-être même les juristes ou les juges, devront s'interroger un jour : certains pays ont continué à mettre non seulement des matériaux à risques spécifiés mais des cadavres d'animaux dans les farines animales pour nourrir leur bétail jusqu'à il y a encore quelques mois ! Devant nos protestations, nous étions face à des murs d'obstination et de refus de toute évolution sur le sujet. Pour moi, c'est un problème central. Il aura fallu que se produise cette espèce de miracle et cette concordance des temps étonnante, au moment de la crise de l'ESB, en novembre et décembre derniers, entre deux Conseils de l'Agriculture, dont l'un s'était très mal passé, avec une crise larvée, et le suivant s'était mieux passé. Ce miracle, c'étaient les cas d'ESB qui s'étaient déclarés en Allemagne et en Espagne, bousculant tout sur leur passage et permettant, au mois de décembre, que toutes les propositions soient adoptées, non seulement l'interdiction des farines animales, l'allongement et l'harmonisation de la liste des matériaux à risques spécifiés, mais aussi la mise en place des tests systématiques.* »

« *Il aura fallu des années, de 1996 à fin 2000, pour que cette évidence que représentait le danger des MRS dans l'alimentation animale et*

dans les farines qui continuaient à être distribuées aux porcs et aux volailles soit enfin admise par les pays qui gardaient ce pouvoir de blocage et nous empêchaient d'harmoniser le dispositif sur le plan européen ».

(3) L'exemple allemand : la politique de l'autruche

Le cas de l'Allemagne illustre parfaitement l'attitude de blocage de certains Etats au niveau européen en matière d'ESB. Le ministre français de l'Agriculture, M. Jean Glavany, a parlé, d'ailleurs, à propos de l'attitude des autorités allemandes avant la découverte du premier cas d'ESB en novembre 2000, d'une « *politique de l'autruche assez incompréhensible* » (entretien au *Monde*, 11 janvier 2001).

Estimant que le procédé de chauffage des farines animales en vigueur offrait toutes les garanties nécessaires en matière d'ESB, les autorités allemandes n'ont, en effet, pas jugé utile d'interdire l'utilisation de ces farines à tous les animaux, ni même de retirer les matériels à risques spécifiés (MRS) jusqu'à la découverte du premier cas d'ESB.

Cette politique s'est accompagnée, au niveau européen, d'une attitude d'obstruction à l'égard des mesures réclamées par la France. Le revirement de l'attitude allemande après la découverte du premier cas d'ESB a, d'ailleurs, profondément ébranlé la confiance des consommateurs et donné lieu à une crise politique majeure qui s'est traduite par la démission des ministres de la santé et de l'agriculture le 9 janvier dernier. Il semble que la mauvaise gestion de l'ESB par l'Allemagne s'explique partiellement par l'enchevêtrement des compétences en matière agricole et en matière de protection des consommateurs, tant au niveau fédéral qu'au niveau des Länder, qui a été évoquée devant la commission d'enquête par M. Axel Reich, premier conseiller de l'Ambassade d'Allemagne en France.

Ainsi, les mesures de dépistage ont-elles donné lieu à des échanges difficiles entre les Länder et l'Etat fédéral à propos du financement. De même, l'abattage systématique du troupeau en cas de découverte d'une vache atteinte de l'ESB a été très contesté en Bavière.

Ces difficultés ont d'ailleurs provoqué une certaine réorganisation des compétences en matière de santé et de protection des consommateurs. Mais la responsabilité des autorités allemandes est particulièrement lourde car, en définitive, les décisions politiques ont pesé d'un grand poids. **L'Allemagne, qui apparaît souvent comme un pays donneur de leçons en matière d'intégration européenne, ne semble pas ici avoir fait preuve d'un grand esprit de solidarité européenne.**

(4) La transposition de la directive sur le chauffage des farines : un retard français difficilement explicable

Si, en règle générale, les autorités françaises ont anticipé les décisions communautaires, notamment sur l'interdiction de l'utilisation des farines animales ou les MRS, elles portent néanmoins elles aussi une part de responsabilité dans « l'inertie bruxelloise ». La commission d'enquête a constaté un certain retard dans le délai de transposition de diverses directives communautaires : par exemple, il s'est écoulé trois mois entre la décision communautaire de notifier les cas d'ESB et la décision française.

Il s'est également écoulé deux ans entre la directive communautaire du 18 juillet 1996 uniformisant les différents traitements thermiques pour la fabrication des farines (température d'au moins 133° pendant 20 minutes à 3 bars) et sa transcription en droit français intervenue en février 1998, comme l'a déclaré Mme Nicoli, présidente de l'UFC, lors de son audition : « *La Commission européenne a procédé à plusieurs avertissements, et il a été nécessaire qu'elle menace la France d'une procédure pour que ce soit mis en œuvre.* »

La commission d'enquête s'est interrogée sur les raisons d'un tel retard. L'explication officielle tient au tri des matières premières qui aurait assuré une sécurité suffisante.

Cependant, une autre explication a été donnée par M. Leseur, vice-président du conseil général vétérinaire, lors de son audition : « *Je rappelle qu'en 1990, à Bruxelles, quand a été acceptée la directive concernant le traitement d'équarrissage, une bagarre extraordinaire a eu lieu entre les délégués français et allemands. Pourquoi ? Ce procédé était allemand et uniquement allemand. De ce fait, comme les Allemands avaient déjà utilisé un système de ce genre concernant les poules pondeuses quelques années auparavant, la délégation française s'est battue bec et ongles pour obtenir « un traitement équivalent » et non pas le traitement 133 degrés, 20 minutes, 3 bars. C'est la raison essentielle pour laquelle, dans cette directive, apparaît le procédé « au traitement équivalent ».*

La commission d'enquête ne peut pas exclure que les causes du retard de la transposition de la seconde directive de 1996, qui uniformise le traitement de chauffage des farines, soient également liées à des considérations industrielles.

c) L'attitude de la Commission européenne : des négligences inacceptables

(1) Une approche « minimaliste»

Tout au long de la crise, l'attitude générale de la Commission européenne dans son appréhension des problèmes liés à l'ESB est caractérisée par une approche « minimaliste ».

La commission d'enquête sénatoriale ne saurait, en effet, souscrire au propos que lui a tenu lors de son déplacement à Bruxelles, le commissaire autrichien Fischler : « *la Commission européenne a fait plus qu'il n'en fallait* ».

Le retard avec lequel les mesures de lutte contre l'ESB ont été prises au niveau communautaire, l'attitude agressive de la Commission européenne à l'égard des mesures unilatérales prises par les Etats membres, l'absence d'harmonisation européenne, encore aujourd'hui, tout ceci semble résulter de l'attitude de la Commission européenne qui n'a pas voulu, ou su, prendre ses responsabilités.

Il convient de souligner **que la Commission européenne a le monopole de l'initiative et qu'elle disposait des moyens juridiques pour proposer les décisions nécessaires, y compris l'interdiction d'exportation des farines animales en provenance du Royaume-Uni, contrairement à ce qui a été affirmé à la commission d'enquête lors de son déplacement à Bruxelles.**

Cette approche « minimaliste » est paradoxalement ouvertement revendiquée par la Commission européenne.

Ainsi, M. Legras, ancien directeur général de l'Agriculture, a indiqué, à diverses reprises, lors de son audition devant la commission temporaire d'enquête du Parlement européen, que la Commission ne pouvait aller au-delà des recommandations du comité scientifique vétérinaire et que, dans le cas contraire, elle n'aurait pas obtenu le soutien des Etats membres au sein du Comité vétérinaire permanent.

Or, la Commission européenne n'a aucune obligation juridique de fonder sa proposition sur le seul avis de son comité consultatif.

Au contraire, ce qui sépare l'évaluation et la gestion des risques, c'est la possibilité, et même l'obligation, qui incombe aux décideurs politiques, de fonder leur décision en prenant en compte l'ensemble des facteurs, en particulier le principe de précaution qui s'applique justement en cas d'incertitude scientifique.

Par ailleurs, en tant que « gardienne des traités », la Commission européenne est chargée de contrôler la conformité des mesures unilatérales des Etats qui restreignent la libre circulation des marchandises. **Or, elle a toujours privilégié les considérations liées au marché unique sur les impératifs de santé publique avancés par les Etats adeptes du principe de précaution**, comme l'ont montré les réactions de la Commission aux embargos nationaux ou lors de l'affaire des petits pots pour bébés.

La Commission européenne a même récemment, et de manière paradoxale, menacé la France de ne pas lever l'embargo de nombreux Etats membres sur les exportations françaises de produits bovins si les autorités françaises maintenaient l'interdiction de l'utilisation de la colonne vertébrale.

Enfin, l'approche « minimaliste » de la Commission européenne est remarquablement illustrée par les dysfonctionnements du Comité scientifique vétérinaire, l'accaparement du dossier de l'ESB par la direction générale chargée de l'Agriculture et l'absence d'inspection vétérinaire au Royaume-Uni entre 1990 et 1994.

(2) Une politique de désinformation de 1990 à 1996 : « stop any meeting ! »

Peut-on aller plus loin et évoquer, comme l'a fait le rapport de la commission d'enquête du Parlement européen, à propos de l'attitude de la Commission européenne entre 1990 et 1996, une véritable politique de désinformation initiée au plus haut niveau ?

Plusieurs éléments incitent à le penser, bien que la Commission européenne ait naturellement toujours démenti avoir adopté une telle attitude.

La commission d'enquête tient à citer certains documents qui vont incontestablement en ce sens.

La presse a ainsi rendu publique une note manuscrite de M. Legras, reproduisant les instructions données par le commissaire Ray Mac Sharry, où figure la phrase « *BSE : stop any meeting* » (ESB : plus de réunion).

Il existe également plusieurs notes de dossier de M. Castille, ancien fonctionnaire du service de la politique des consommateurs. La première, en date du 12 octobre 1990, reproduit les déclarations de M. Fernando Mansito, ancien directeur général adjoint de la Direction générale de l'Agriculture, devant le Comité vétérinaire permanent le 9 octobre 1990. Ce dernier aurait déclaré aux chefs vétérinaires des Quinze :

– A l'ouverture de la réunion : « *Il faut avoir une attitude froide pour ne pas provoquer de réactions défavorables sur le marché. Ne plus parler de BSE (sigle anglais de l'ESB). Ce point ne devrait pas figurer à l'ordre du jour* ».

– Au cours de la réunion « *Nous allons demander officiellement au Royaume-Uni de ne plus publier les résultats de leurs recherches* ».

– En conclusion : « *Il faut minimiser cette affaire BSE en pratiquant la désinformation. Il vaut mieux dire que la presse a tendance à exagérer* ».

Pourtant, ce fonctionnaire est l'un des rares à avoir prôné des mesures radicales au début de l'épidémie, il aurait donc agi sur instruction de ses supérieurs. Cette note ne résulterait donc pas d'une initiative personnelle, mais bien d'une politique délibérée initiée au plus haut niveau.

Une seconde note, en date du 6 février 1990, du même fonctionnaire, commence par ces mots « *Vers une complication qui commence à créer de sérieux soucis* ».

Une lettre de M. Legras à M. Ricardo Perissich, directeur général adjoint de la Direction générale du marché intérieur, contient également des éléments troublants. M. Legras demande ainsi expressément à M. Perissich dans sa lettre d'être prudent et d'éviter que les Comités scientifiques traitent de l'ESB.

En effet, explique M. Legras : « *Selon mon expérience, toute discussion sur la BSE cause inévitablement des problèmes dans le marché de la viande. En janvier dernier, nous avons déjà eu une alarme suite à un programme de télévision allemand, et c'est à force de prudence et de discrétion que nous avons pu, pour le moment, éviter la panique (...). Pour maintenir le public rassuré, il est essentiel de ne pas provoquer nous-mêmes une réouverture du débat.*

« *Si tu peux m'aider, il faudrait donc être prudents et éviter cette discussion des comités scientifiques* ».

Et la lettre de terminer ainsi : « *Si cela te pose problème à cause de l'interdiction française de certains abats dans le « baby food » discuté dans ton comité, je peux interdire moi-même ces abats sans aucun bruit dans la directive « produits à base de viande ». Ce serait là, à mon avis, une solution aussi efficace et bien plus discrète* ».

Plusieurs autres notes de M. Legras témoignent du même souci.

Une note du 27 septembre 1993, adressée à M. Perissich, qui concerne l'affaire des petits pots pour bébés exprime les préoccupations suivantes : « *Je suis préoccupé au sujet du débat qui pourrait avoir lieu au sein du Comité permanent de l'alimentation humaine sur la proposition de directive de la Commission relative aux aliments pour bébés.*

« *Il serait regrettable que, pour des raisons d'opportunité, la Commission adopte, en dépit d'avis scientifiques défavorables, une directive*

qui irait dans le sens des mesures arrêtées par la France. L'opinion publique est extrêmement partagée sur la question de l'ESB, et tout renforcement des dispositions en vigueur pourrait conduire certains Etats membres à prendre des mesures unilatérales, comme cela avait été le cas lors de la crise de juin 1990.

« Par conséquent, je fais appel à votre coopération pour faire en sorte que la question de l'ESB et d'autres problèmes vétérinaires ne soient pas abordés au cours du débat sur cette proposition et restent de la compétence de mes services, comme par le passé ».

Une seconde note de M. Legras, adressée en 1993 au même destinataire à propos de la même affaire, énonce au point 3 : « *la réouverture du débat sur ce sujet pourrait entamer gravement la confiance du public dans la viande bovine, que nous venons juste de regagner après la dernière crise de juin 1990 ; le marché de la viande bovine pourrait également en pâtir. Une récente émission de télévision diffusée en Allemagne a déjà suscité un grand émoi parmi les consommateurs, qui pourrait s'intensifier*

Les déclarations faites à la commission d'enquête par les anciens ministres de l'Agriculture, M. Henri Nallet et M. Philippe Vasseur, sont également éclairantes.

M. Henri Nallet a ainsi déclaré : « *J'ai donc le souvenir qu'en 1990 j'avais, face à moi, une attitude très négative à l'égard des positions que l'on pouvait prendre pour protéger la santé humaine (...). Je savais en 1990 que je ne pouvais pas compter sur le soutien du commissaire à l'Agriculture M. Ray Mac Sharry, un homme qui avait de grandes qualités mais extraordinairement soucieux des intérêts commerciaux de l'élevage bovin irlandais : l'affrontement a été très dur à cette période.*

« J'ai essayé d'obtenir la réunion d'un Conseil des ministres au début du mois de mai, lors de plusieurs conversations téléphoniques avec lui et c'était à chaque fois une fin de non recevoir extrêmement dure et violente : « Tout est sous contrôle. La Commission a fait ce qu'elle devait faire. Les Britanniques ont pris des engagements, n'y revenez pas ».

Il n'y avait pour lui aucune raison de rouvrir le dossier à moins d'avoir des éléments scientifiques nouveaux apportés par le Comité scientifique vétérinaire ».

Les déclarations de M. Philippe Vasseur confirment cette analyse à propos d'une période postérieure : « *Par la suite (je n'ai pas de preuve de ce que j'avance, mais nous avons des présomptions) quand nous faisions pression auprès de la Commission et auprès d'un certain nombre de pays pour augmenter les précautions prises, nous avons vu surgir quelques rumeurs soigneusement entretenues dans les couloirs des bâtiments européens selon*

lesquelles la France prenait un luxe de précautions parce qu'en fait la situation était beaucoup plus grave et que les autres pays étaient exempts d'ESB, contrairement à la France. Nous avons eu à subir ce type de difficultés. Cela n'a pas duré longtemps, mais nous avons constaté cette tentative de déstabilisation de la position française en disant que nous voulions aller trop loin ».

Le rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen a porté ce jugement sévère sur l'attitude de la Commission européenne : « *La Commission est coupable d'erreurs et de négligences graves, qui, selon toutes les apparences, engagent clairement la responsabilité politique des commissaires et, en particulier, pour la période 1990-1994, celles des commissaires Mac Sharry et Steichen. L'actuel commissaire M. Fischler a, lui aussi, à répondre d'erreurs manifestes (...)*

Ce rapport a donné lieu à une motion de censure constructive, qui a été adoptée par les députés européens le 19 février 1997.

Tout est dit.

(3) L'interdiction définitive des farines animales : quid du moratoire ?

Si cette politique de désinformation appartient, heureusement, au passé, il semble toutefois que la Commission européenne conserve, encore aujourd'hui, une approche minimaliste, comme a pu le constater la commission d'enquête à propos de l'interdiction de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation de tous les animaux.

En effet, cette interdiction n'est que temporaire (jusqu'au 30 juin 2001) au niveau communautaire.

Si l'Union européenne décide de lever ce moratoire, la France sera vraisemblablement en infraction au regard du droit communautaire. Or, le commissaire européen, M. David Byrne, ne semble pas, pour l'instant, se prononcer en faveur du maintien du moratoire, d'après ce qui ressort de sa déclaration devant la commission d'enquête lors de son déplacement à Bruxelles.

Ainsi, M. David Byrne a-t-il déclaré : « *Sur le maintien du moratoire, je comprends votre point de vue [celui du rapporteur qui se prononce sur le maintien du moratoire], mais sur le plan scientifique, l'interdiction d'utiliser les farines carnées dans l'alimentation des porcs et de la volaille ou d'autres animaux n'est pas justifiée.*

« *Le moratoire fut institué en raison des difficultés posées par le contrôle de l'utilisation des farines dans l'alimentation des bovins. Cette période de six mois devrait donc servir à mettre en place les mesures de*

contrôle appropriées dans les Etats. À l'issue de ce délai, on pourra envisager de lever l'interdiction de l'utilisation de ces farines.

« Je pense personnellement que, dès lors que l'on exclut les MRS, les farines animales ne présentent aucun risque ».

M. Jean Glavany a confirmé cette impression lors de son audition, en qualifiant l'attitude du commissaire de « *réservée à ce sujet* ».

Enfin, la Commission européenne a présenté récemment (le 20 avril dernier) un document de travail consacré à l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux, qui, certes, juge prématuée une levée du moratoire, mais qui considère qu'une interdiction permanente applicable aux autres espèces qu'aux ruminants (porcins, volailles, poissons) est « *scientifiquement injustifiée* ».

La Commission européenne recommande donc une levée partielle de l'interdiction temporaire des farines pour les non ruminants à partir du moment où sera adoptée la législation communautaire sur les produits d'origine animale (prévue pour le début de l'an 2002).

La commission d'enquête tient également à souligner que certains Etats membres se sont opposés au moratoire (la Finlande notamment) et que d'autres n'excluent pas une reprise éventuelle de l'utilisation des farines (comme les Pays-Bas ou l'Espagne).

Il est vrai qu'une interdiction définitive de l'utilisation des farines dans l'alimentation des animaux au niveau communautaire poserait des difficultés au regard des règles de l'OMC. En effet, les accords de Marrakech disposent qu'une interdiction définitive d'un produit comme les farines doit reposer sur de solides bases scientifiques. Or, l'avis du comité scientifique directeur ne démontre pas la nocivité intrinsèque des farines carnées. Dès lors, un Etat tiers pourrait déposer un recours, par exemple le Chili, si l'on interdisait les farines pour les poissons.

La commission d'enquête estime néanmoins, que, d'une part, le maintien de l'interdiction de toute utilisation des farines animales se justifie au regard de l'absence d'harmonisation communautaire en matière de MRS et de conditions de fabrication, ainsi que du point de vue du risque de contaminations croisées.

D'autre part, les citoyens ne comprendraient pas, compte tenu de l'image très négative des farines animales dans l'opinion, que l'on autorise à nouveau leur utilisation. Cela ne contribuerait pas à rassurer le consommateur.

C'est pourquoi il semble particulièrement important à la commission d'enquête d'appeler la Commission européenne à déposer une

proposition interdisant définitivement l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux, ou du moins, à prolonger le moratoire.

*

Au total, la commission d'enquête estime que l'Europe ne doit pas servir de « *bouc émissaire* » dans la crise de l'ESB, car les dysfonctionnements qu'elle a constatés tiennent plus à l'attitude choisie par la Commission européenne et certains Etats membres, qu'au système institutionnel lui-même.

Certes, il est important de corriger certaines insuffisances, comme l'absence d'une véritable prise en compte des impératifs de santé publique, en reconnaissant au principe de précaution une légitimité supérieure au dogme du marché unique, et d'assurer une véritable séparation entre l'évaluation et la gestion des risques, avec la création d'une Autorité alimentaire européenne.

Mais la crise de l'ESB a surtout mis en lumière l'absence d'un véritable « esprit européen » chez certains Etats membres et l'incapacité de la Commission européenne à prendre ses responsabilités pour imposer l'intérêt général communautaire qu'elle prétend incarner.

Or la construction européenne, qui vise « une union sans cesse plus étroite entre les peuples » (préambule du Traité), suppose un minimum de solidarité et une coopération fondée sur la confiance mutuelle entre les autorités des Etats.

En définitive, il ne faudrait pas que l'Europe, qui n'est pas la première responsable dans la « crise de la vache folle », s'en trouve être la première victime.

B. DES MESURES FRANÇAISES INCONTESTABLEMENT TARDIVES, COMPTE TENU DE L'EXPÉRIENCE ANGLAISE

Juger de décisions prises *hier* au regard des certitudes scientifiques *d'aujourd'hui* est un exercice particulièrement difficile : les connaissances sur le mode de contamination des bovins, sur la nature exacte des tissus infectieux, et surtout sur la transmission à l'homme de l'agent de l'ESB ont fortement évolué depuis 1986, date de la révélation du premier cas anglais.

Aussi la commission d'enquête n'a-t-elle pas souhaité se poser en censeur du passé. Elle rappellera que des plaintes ont été déposées devant la justice dès 1996, qui semblent avoir fait l'objet -grâce à la médiatisation de la crise ? d'un regain d'intérêt par les autorités judiciaires chargées de leur instruction.

Pour autant, elle a tenté d'établir quelques constatations, à partir notamment des *décalages* de chronologie entre les décisions prises au Royaume-Uni et les décisions prises en France. Comme le précise M. Philippe Vasseur, ancien ministre de l'Agriculture : « *Globalement, je crois que les mesures qui ont été prises en France ne sont pas parfaites, et peut-être peut-on porter à tel moment un jugement critique. Mais en comparaison de ce qui a été fait dans d'autres pays, nous n'avons pas à rougir* ».

La France a été effectivement l'un des premiers pays à prendre des mesures de précaution. Mais certains Etats membres de l'Union européenne s'estimaient -probablement à tort- exempts d'ESB, tandis que le premier cas découvert en France remonte, il convient de le rappeler, à 1991.

1. Des retards sur les décisions propres à éradiquer la maladie animale et à assurer la protection des consommateurs

a) L'interdiction d'importation des farines de viande et d'os (FVO) anglaises : une décision prise seulement par les services ?

A partir du moment où l'utilisation des farines de viande et d'os anglaises étaient suspendues au Royaume-Uni (elles ne seront interdites que six mois après), il aurait été souhaitable de suspendre également immédiatement leur importation. Or, l'avis aux importateurs¹ ne date que du 13 août 1989. La décision semble d'ailleurs davantage avoir été prise en raison du problème de compétitivité posé -les farines anglaises sont vendues à un prix inférieur de 30 % à celui pratiqué en France- que par le fait que la Grande-Bretagne avait elle-même interdit le produit en question sur son territoire, alors qu'elle dénombrait plus de 400 cas d'ESB dès 1988.

C'est pourtant l'importation massive de FVO anglaises, entre juillet 1988 et août 1989, qui constitue la raison principale de la première vague d'ESB en France, et qui explique la seconde, à travers le recyclage de la maladie.

La commission d'enquête tient à souligner deux points importants :

- la maladie ESB est très peu connue en France à l'époque, la première note du ministère date de juin 1988 et n'a pas été transmise au ministre ;

- le rôle des FVO n'est pas encore mis en lumière de manière « évidente », même si les premières enquêtes épidémiologiques britanniques qui ont clairement souligné leur rôle, datent de décembre 1987.

¹ *L'expression «avis aux importateurs» ne doit pas induire en erreur : il s'agit bien d'une mesure d'interdiction.*

La commission d'enquête a appris que la Fédération nationale de groupements de défense sanitaire (FNGDS), par la voie de son président, M. Blandin, avait envoyé un courrier à M. Henri Nallet, ministre de l'Agriculture, dès le 3 août 1989. Ce courrier -semble-t-il- n'a pas été pris en considération par le cabinet et les services du ministère de l'Agriculture, qui ne l'ont pas « *signalé* » au ministre.

Ce dernier, auditionné par la commission d'enquête, a ainsi déclaré : « *La première période [de 1988 à avril-mai 1990], M. le Président -je vous le dis sans aucune gêne- je n'ai aucun souvenir que la question de l'ESB (...) ait été évoquée de manière directe auprès de moi ou, si l'on m'en a parlé -car il est possible que l'on m'en ait parlé-, c'est dans des termes qui n'appelaient pas de ma part de décision* ».

La France interdit ainsi les farines de viande et d'os anglaises... sans que le ministre de l'Agriculture en ait pris l'initiative.

b) L'interdiction des FVO dans l'alimentation des bovins et des ruminants : une mesure devenue efficace seulement en 1996

Le 27 novembre 1989, le Syndicat national des industriels de la nutrition animale (SNTA) conseille à ses adhérents « *d'écartez l'utilisation de toute farine importée ou métropolitaine dans les formules ruminants* ».

Il s'agit avant tout, comme le précise la lettre du président Bernard Desruelle, « *d'éviter qu'un jour nos entreprises puissent être mises en cause en tant que propagation de la BSE.* »

Le destin de Max, chat siamois anglais de Bristol, atteint d'encéphalopathie spongiforme féline, semble avoir réveillé le ministère de l'Agriculture, comme l'a indiqué M. Henri Nallet devant la commission d'enquête : « *l'attaché agricole de Londres envoie directement à mon cabinet la photocopie de deux articles de la presse people indiquant que deux chats sont morts d'une maladie étrange, dont les manifestations symptomatiques rappellent la maladie de la vache folle* ».

A la suite de l'avis de la commission interministérielle et interprofessionnelle de l'alimentation animale du 28 juin 1990, l'interdiction des farines de viandes et d'os dans l'alimentation des **seuls bovins** intervient le 24 juillet 1990, deux ans après la mesure britannique, au moment où le ministère se rend compte que la maladie risque d'avoir traversé la Manche, en raison des importations de FVO britanniques. A cette date, aucun cas français n'a encore été détecté.

Cet arrêté sera modifié le 26 septembre 1990¹ pour étendre l'interdiction aux protéines issues des volailles et pour préciser que l'ensemble des protéines d'origine animale doit faire l'objet d'une collecte, d'un traitement et d'un stockage séparés. Une seule dérogation demeure : celle des ovoproducts et des poissons.

S'interrogeant devant la commission sur les décisions prises par l'un de ses prédecesseurs, M. Henri Nallet, M. Philippe Vasseur, ancien ministre de l'Agriculture de 1995 à 1997, a indiqué : « *D'après moi, il a pris les bonnes mesures compte tenu du contexte des connaissances de l'époque. Il faut se replacer dans ce que l'on savait à l'époque et rechercher les articles de presse de 1988, 1989 et 1990. Nous aurions pu gagner six mois, mais il est facile à dire ultérieurement que la mesure aurait dû être prise en avril plutôt qu'en décembre* ».

La commission d'enquête ose espérer qu'une administration ne se réfère pas uniquement aux « *articles de presse* » pour prendre telle ou telle décision : le système de « veille sanitaire » du ministère de l'agriculture ne semble pas avoir fonctionné de manière satisfaisante.

Elle ne peut ainsi que s'étonner que les FVO n'aient pas été interdites tout de suite à l'ensemble des ruminants. Le compte rendu de la réunion de la commission interministérielle et interprofessionnelle de l'alimentation animale, tenue le 28 juin 1990, indique pourtant : « *il convient donc, c'est l'avis de la grande majorité des membres de la commission, qu'un arrêté spécifiant l'interdiction d'employer chez les ruminants des farines de mammifères terrestres soit publié* ».

L'interdiction des FVO dans l'alimentation des ruminants date seulement de l'arrêté du 20 décembre 1994² et suit, une fois n'est pas coutume, des décisions communautaires.

L'arrêté du 8 juillet 1996³ interdit la présence de toute protéine d'origine animale, à la seule exception des protéines issues du lait et des produits laitiers, dans l'alimentation et la fabrication d'aliments destinés aux ruminants quel que soit leur âge. La modification porte sur le retrait de la dérogation relative aux ovoproducts et aux poissons : désormais toute farine de viande, de volailles, de plumes ou de poisson est interdite pour les bovins.

La commission ne peut donc que constater que l'interdiction n'est véritablement devenue efficace qu'en 1996, les MRS n'étant pas retirés avant cette date.

¹ JO du 7 octobre 1990.

² JO du 5 janvier 1995.

³ JO du 11 juillet 1996.

c) Le retrait des matériaux à risque spécifiés : six ans après le Royaume-Uni !

S'agissant des MRS, la France a réagi, dans un premier temps, d'une manière convenable, en interdisant, trois mois après la mesure anglaise, l'utilisation dans l'alimentation humaine de MRS en provenance du Royaume-Uni et ce, dès le 16 février 1990.

L'arrêté du 30 décembre 1991, paru au Journal officiel le 12 février 1992, en distinguant les matières à haut risque et les matières à faible risque, a retiré de l'alimentation animale et humaine les animaux élevés et trouvés morts sur l'exploitation (y compris les animaux morts nés ou non arrivés à terme), les autres cadavres, les animaux abattus dans le cadre de mesures de lutte contre les maladies et les animaux morts en cours de transport.

La commission d'enquête tient à rappeler que l'interdiction d'ajout de MRS dans l'alimentation infantile (petits pots pour bébé) n'a été obtenue, non sans mal, que le 31 juillet 1992.

Lors de son déplacement dans le Doubs, le 18 janvier 2001, sa délégation a pris connaissance avec stupéfaction d'une lettre du 6 décembre 1990 d'un fabricant d'aliments pour animaux de compagnie adressée à l'abattoir de Besançon.

Extrait d'une lettre du 6 décembre 1990 adressée par la société Michaux-Bronchain à l'abattoir de Besançon

... « Suite aux problèmes de BSE en Angleterre et en Suisse, l'utilisation de la moelle épinière a été interdite par la FEDIAF [Fédération européenne de l'industrie des aliments pour animaux familiers], dans les aliments pour animaux.

« Nous vous achetons des carcasses de boeuf entières. Normalement, les moelles épinières sont systématiquement enlevées lors de l'abattage.

« Pouvez-vous me confirmer par écrit la véracité de ce fait, ceci afin de ne pas être en contradiction avec nos engagements auprès de la FEDIAF ?»...

Au moment où les producteurs de « pet food », c'est-à-dire d'aliments pour animaux familiers, s'assuraient d'eux-mêmes du retrait des MRS, la France bataillait ferme à Bruxelles pour interdire l'adjonction de cervelles dans les seuls petits pots pour bébés...

Mais, alors que le Royaume-Uni interdit l'introduction de tout MRS dès avril 1990, la France va attendre six ans pour prendre cette décision, pourtant reconnue comme assurant la sécurité la plus importante, tant pour éradiquer la maladie animale que pour éviter l'exposition au risque des consommateurs.

Il aura fallu la révélation du ministre anglais de la Santé, le 20 mars 1996 à Westminster, de dix cas de nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, pour conduire à l'interdiction en France des MRS.

Mais, dans un premier temps, l'arrêté du 12 avril 1996, paru au Journal officiel du 14 avril 1996 et complété par l'arrêté du 13 juin 1996, procède au retrait des MRS pour *les seuls bovins abattus nés avant le 31 juillet 1991 et pour tous ceux importés avant cette date* ;

La lecture des compte rendus des réunions interministérielles montre que la décision a fait débat et que le ministère de l'agriculture a pesé de tout son poids pour empêcher une interdiction générale des MRS. Le « bleu » de la réunion du 10 avril 1996 montre en effet clairement que le représentant du ministère de l'agriculture, à l'inverse de celui du secrétariat d'Etat à la santé, était réticent à l'idée d'étendre le retrait des MRS à l'ensemble des bovins et souhaitait ne l'appliquer que pour ceux nés avant le 31 juillet 1991, considérés comme les plus à risque. Le compte rendu ajoute : « *En effet, depuis le 31 juillet 1990, l'incorporation de farine de viande dans les aliments pour ruminants [sic : ce sont seulement les bovins] est interdite. Si l'on prend une marge d'un an pour tenir compte des stocks qui pourraient éventuellement exister dans les élevages, on en conclut que les ruminants nés après le 31 juillet 1991 ne présentent aucun risque. Il souligne [le ministère de l'agriculture] qu'une politique de prévention ne peut pas être fondée sur les risques de fraudes. Il remarque [idem] que la commission a d'ores et déjà reproché à la France l'interdiction des abats des animaux nés avant le 31 juillet 1991 au motif que la France n'avait pas en ce domaine à prendre des mesures indépendamment du reste de la Communauté* ».

C'est la création le 17 avril 1996 du comité interministériel d'experts sur les ESST, présidé par M. Dominique Dormont, qui va permettre, dans un second temps, l'édiction de la décision la plus sûre : l'arrêté du 28 juin 1996, paru au Journal officiel du 29 juin 1996, oblige au retrait de l'encéphale, de la moelle épinière et des yeux de tous les bovins âgés de plus de six mois et des ovins et caprins âgés de plus de douze mois.

Le principe de l'interdiction généralisée des MRS dans l'alimentation humaine et le retrait des MRS de bovins et d'ovins du processus de fabrication des farines animales est enfin posé.

Ce retrait des MRS vise aussi bien les produits fabriqués en France que ceux importés.

En ce qui concerne l'alimentation humaine, un arrêté du 10 septembre 1996 ajoute une mention complémentaire obligatoire sur les documents d'accompagnement de tout produit d'origine animale en provenance d'un Etat membre de l'Union européenne, ou d'un pays tiers, déclarant l'absence de MRS dans le lot concerné.

S'agissant de l'alimentation animale, un second arrêté du 10 septembre 1996 interdit la commercialisation d'aliments pour animaux ou d'ingrédients pour aliment, contenant des matières à haut risque à incinérer et des MRS.

Les règles de sécurité posées par la décision communautaire du 18 juillet 1996 (133°, 3 bars, 20 minutes ou système équivalent) ne seront transposées en France que par un arrêté de février 1998.

Comme il a déjà été vu, la France a concentré ses efforts, dans le cadre de la négociation européenne, pour que le procédé industriel allemand dit des 133° ne soit pas le seul imposé : « *elle avait de très fortes interrogations sur la fiabilité du dispositif* » et « *elle avait d'ores et déjà décidé d'exclure (...) les matériaux à risques et les cadavres* »¹.

Mais notre pays était également incapable d'adopter un tel procédé aussi rapidement, en raison de « *contraintes administratives tenant à la constitution des dossiers avec enquêtes publiques* » et de « *contraintes industrielles : il existe peu de fabricants spécialisés dans les équipements de traitement capables de mettre en œuvre les procédés retenus par la Commission* ».

Aussi la « sécurisation » supplémentaire qu'engendre le traitement thermique des farines n'a-t-elle été mise en application que dans la seconde moitié de l'année 1998.

d) L'interdiction complète des farines animales : des atermoiements incompréhensibles

La commission d'enquête s'est posée la question de savoir si l'interdiction générale des farines animales aux porcs et aux volailles, intervenue le 14 novembre 2000, n'était pas intervenue tardivement, compte tenu des risques de contamination croisée.

Cette question n'est effectivement pas apparue brutalement à l'automne 2000. La lettre précitée du président du SNIA du 27 novembre 1989 ne recommande-t-elle pas à ses adhérents « *d'éviter dans les usines polyvalentes la fabrication de formules ruminants derrière des formules comportant des farines de viande* » ?

(1) Une prise de conscience au Royaume-Uni dès 1994-95

Mme Brigitte Chamak a ainsi évoqué la prise de conscience du risque de contaminations croisées au Royaume-Uni, dès 1994-1995 : « *En 1994, les Anglais se sont aperçus qu'il suffisait d'un gramme de matériel infecté pour*

¹ Selon le compte rendu de la réunion interministérielle du 5 novembre 1997.

transmettre l'ESB. Un changement d'attitude intervient alors en Grande-Bretagne. En novembre 1995, le ministère britannique se rend compte qu'il existe des contaminations croisées car des farines normalement destinées aux porcs ont pu être servies aux bovins. En mars 1996, le ministre anglais de l'Agriculture annonce que dix animaux sont suspectés d'être atteints d'une nouvelle variante de l'ESB. Le 29 mars 1996, la Grande-Bretagne interdit d'utiliser les farines de viande pour nourrir l'ensemble des animaux d'élevage. En effet, il apparaît que de nombreux animaux nés après la première interdiction sont en réalité atteints de la maladie. A la fin du mois de juin 2000, plus de 40.000 animaux nés après l'interdiction des farines sont déclarés atteints d'ESB ».

Lors de son déplacement à Londres, la commission a pu rencontrer Lord Phillips, dont le rapport a été rendu public le 26 octobre 2000 à la suite d'une enquête de plus de trois ans sur la maladie de l'ESB au Royaume-Uni : ce rapport révèle que le risque de contamination croisée est identifié comme un risque grave dès le mois de septembre 1994 et donne lieu à la mise en place d'un test permettant de déceler la présence de très faibles quantités de protéines animales dans l'alimentation du bétail.

Dès 1995, le problème des contaminations croisées est soulevé publiquement par le gouvernement britannique et entraîne l'année suivante l'interdiction totale de l'emploi des farines de viande et d'os dans l'alimentation animale.

Si le risque existait au Royaume-Uni et était connu depuis 1995, pourquoi les autorités françaises n'ont-elles pas réagi plus tôt ?

Au niveau de l'administration, les notes de la DGCCRF ont évoqué la question des contaminations croisées dès 1996.

(2) Les notes d'information annuelles de la DGCCRF : le risque des contaminations croisées révélé dès 1996

Les notes d'information annuelles de la DGCCRF relatives à l'utilisation des protéines animales dans l'alimentation des ruminants ont montré dès 1996 le risque des contaminations croisées.

• La **note d'information n° 1649, du 22 août 1996**, relative au compte rendu d'enquête sur la recherche d'utilisation de certaines farines animales interdites dans les aliments pour ovins indique que les agents des 90 DDCCRF ont effectué 465 contrôles sur le terrain dont 314 chez des fabricants d'aliments, 131 chez des négociants ou des distributeurs d'aliments, 20 chez des équarrisseurs ou dans des abattoirs. D'après cette note aucune utilisation illicite de farines animales dans l'alimentation des ovins n'a été constatée.

S'agissant de l'utilisation des farines animales dont l'interdiction a été étendue à l'alimentation de l'ensemble des ruminants par l'arrêté du 20 décembre 1994, la note précise qu'aucune fabrication illicite d'aliments pour ovins n'a été constatée et que beaucoup de sociétés avaient décidé spontanément d'arrêter l'incorporation de farines animales dans les aliments pour ovins en même temps que ceux des bovins, c'est-à-dire dès 1990.

Toutefois, la note remarque que « *le problème des contaminations croisées dans les chaînes de fabrication est souligné par plusieurs enquêteurs* ».

Dans le cadre de cette enquête, dix-neuf prélèvements aux fins d'analyse ont été réalisés. Parmi ces prélèvements d'aliments destinés aux ruminants, trois d'entre eux étaient destinés à une recherche microbiologique, tandis que les seize autres visaient à préciser la composition de ces aliments.

Sur ces seize prélèvements, l'analyse de treize d'entre eux n'a révélé aucune trace de protéines animales, alors que deux présentaient des traces de farines à un taux inférieur à 0,5 % :

- dans le premier cas, il s'agissait d'un aliment destiné aux agneaux. Une enquête a été diligentée le 26 août 1996 aux fins de vérification des fiches de fabrication du lot prélevé et du fonctionnement de l'entreprise. Ce contrôle n'a pas démontré l'incorporation de farines dans l'aliment considéré. **D'après les conclusions de cette analyse, la contamination pourrait être due aux circuits d'acheminement dans les chaînes de fabrication (les sept fabrications précédant le lot contenaient des farines).**

- dans le second cas, qui a fait l'objet d'un procès-verbal pour détention de produits falsifiés, il s'agissait d'un aliment complémentaire de fourrage pour chèvres. L'entreprise avait déjà fait l'objet de contrôles antérieurs ayant donné lieu à des prélèvements dont l'un s'était révélé être non conforme.

Enfin, un cas a révélé des traces de farines supérieures à 0,5 % mais l'enquête qui a suivi a démontré qu'il s'agissait de farines de plume, autorisées dans les aliments pour ruminants jusqu'au 11 juillet 1996.

Dans la même note d'information datée du 22 août 1996, il est indiqué que les services de la DGCCRF ont constaté que les ventes directes aux éleveurs d'aliments en provenance de fabricants belges et hollandais étaient de plus en plus importantes. Il en est conclu que les contrôles sur les aliments en provenance de ces pays doivent être renforcés.

S'agissant des farines originaires du Royaume-Uni, aucune incorporation de farine de viande originale de ce pays dans les aliments pour ovins, n'a été mise en évidence.

S'agissant des contrôles effectués chez les équarrisseurs, les agents de la DGCCRF ont détecté d'importants problèmes dans un fendoir (situé dans le département du Nord), concernant les traitements, la présence de contamination croisée et l'origine des matières premières. L'enquête diligentée au fendoir, ainsi que chez ses fournisseurs a permis d'établir que :

- le fendoir incorporait dans les produits désignés comme « farines de creton » des matières premières (farines de viande et d'os) qui ne leur permettaient pas de bénéficier d'une telle dénomination. En effet, le terme de creton est réservé aux résidus de la fabrication du suif et des autres matières grasses d'origine animale ;
- l'indication selon laquelle ces farines étaient exemptes d'abats était également fausse, puisqu'il y a eu incorporation de nombreux produits tels que rognons, coeurs, foies, cervelles, ris de veau...

Enfin, il a été établi que le traitement thermique précisé dans les contrats de l'entreprise faisait état d'une température plus élevée que celle constatée dans la réalité.

Un procès-verbal a été rédigé et transmis au procureur de la République pour tromperie sur les qualités substantielles (fausse dénomination) et publicité mensongère mais l'affaire a été classée sans suite.

• **La note d'information n° 1998-58, datée du 10 avril 1998, relative au compte rendu de l'enquête annuelle sur le réseau Ouest relative à l'interdiction d'emploi de protéines animales dans l'alimentation des ruminants**, révèle que 47 usines fabriquant des aliments pour ruminants ont été contrôlées dans dix départements. Il n'a pas été constaté d'incorporation intentionnelle de farines de viande et d'os dans la fabrication des aliments. En revanche, sur 64 prélèvements, seuls 8 sont conformes. Sur ces 64 échantillons prélevés, 86 % sont à suivre, c'est-à-dire avec une teneur en fragments d'os inférieure à 0,01 %, 12 % sont conformes et 2 % non conformes. En outre, un échantillon a révélé une teneur estimée en farines de viande et d'os à 0,5 % sans qu'il soit possible de déterminer l'origine de la contamination.

Des prélèvements ont été réalisés, dans certains départements, au moment de la **livraison des élevages**. La note de la DGCCRF révèle que tous les échantillons étaient contaminés, et qui, selon cette même note, met en évidence la nécessité d'équiper les camions de systèmes de nettoyage efficaces ou de spécialiser les véhicules pour la livraison exclusive d'aliments sans farines animales.

Deux aliments pour vaches laitières, prélevés dans une usine n'utilisant plus de farines de viande depuis 1993, étaient contaminés par des

produits d'animaux terrestres, ce qui laisse penser qu'une matière première était polluée.

La note précise également que le recyclage d'aliments est une source de contamination croisée. Par exemple, un échantillon de retours d'élevages d'aliment lapin, théoriquement sans farine animale, présentait une pollution par produits d'animaux terrestres. Or, ce produit était destiné à être recyclé dans des formules d'aliments pour ruminants.

Elle indique que les entreprises prennent progressivement des mesures pour éviter les contaminations croisées, notamment depuis que les moyens analytiques permettent de les détecter. Le niveau de précaution apparaît cependant très variable d'une entreprise à l'autre.

La conclusion de cette note, datée du 10 avril 1998, soit plus de deux ans avant l'interdiction totale des farines de viande dans l'alimentation animale, est très claire : « *Cette enquête a permis de sensibiliser fortement la profession sur les mesures à prendre pour éviter les contaminations croisées. Dans les usines utilisant des farines animales (farines de viande, farines de poisson), il est quasiment impossible de garantir l'absence de pollution des aliments pour ruminants par ces farines animales. En conclusion, pour maîtriser les risques de pollution, il est nécessaire d'apporter de profondes modifications au fonctionnement des usines de fabrication d'aliments du bétail, à l'organisation des transports de matières premières destinées à ces usines et des livraisons d'aliments aux éleveurs.*

• **La note d'information n° 2000-108, datée du 13 juillet 2000, relative au bilan 1999 des contrôles effectués en alimentation animale**, précise que les contrôles réalisés au cours de l'année 1999 ont permis de relever 496 infractions portant principalement sur l'étiquetage mais aussi sur la présence de contaminants ou de produits interdits. Ces infractions ont donné lieu à la rédaction de 50 procès-verbaux. Au total, pour l'année 1999, 3.342 établissements du secteur de l'alimentation animale ont été visités.

Les infractions constatées sont les suivantes :

- 122 infractions concernent un défaut d'étiquetage ;
- 121 concernent la présence de contaminants ou de produits non autorisés ;
- 213 concernent des teneurs garanties sur l'étiquetage non respectées ;
- 20 concernent un défaut de matériel ou un autocontrôle insuffisant dans les entreprises.

Outre la rédaction de procès-verbaux, ces infractions ont donné lieu à 266 demandes de retrait d'agrément, avertissements ou rappels de réglementation et à une information délivrée à 76 entreprises.

S'agissant de l'enquête effectuée en élevage, 6 exploitations sur les 943 contrôlées, soit 0,6 % des élevages visités, ont été jugées à risque en terme de contamination entre différents aliments (notamment ruminants et non ruminants). Les actions entreprises auprès des éleveurs concernés ont visé à les sensibiliser aux risques de contamination d'aliments pour ruminants par des farines animales.

• **Enfin, la note d'information n°2001-01, datée du 8 janvier 2001, relative aux contrôles concernant les protéines animales dans l'alimentation des animaux du 1^{er} janvier 1999 au 14 novembre 2000, révèle que : « malgré un engagement croissant des professionnels dans la lutte contre les contaminations croisées, des traces de protéines d'origine animale sont encore parfois décelées dans des aliments pour ruminants ».**

Cette note précise qu'en 1999, 380 prélèvements ont été effectués sur des aliments ou des matières premières destinés aux ruminants. Ce chiffre s'élève à 657 pour l'année 2000 jusqu'au 14 novembre, soit une augmentation de 58 % du nombre de prélèvements. Il devra être de 1.000 d'ici à la fin de l'année 2001.

Concernant les résultats d'enquête pour l'année 1999, sur les 380 prélèvements réalisés, 5 échantillons, soit 1,3 % d'entre eux, se sont révélés non conformes à la législation française en vigueur. On y décèle en effet des traces significatives de protéines d'origine animale. D'autre part de faibles traces ont été décelées dans 16 échantillons, soit 4,2 %. **Dans la majorité des cas, celles-ci sont dues à des contaminations croisées, car l'aliment pour ruminants était fabriqué après un aliment pour monogastrique.**

Concernant les résultats de l'enquête pour l'année 2000, jusqu'au 14 novembre, sur 657 échantillons prélevés, de faibles traces de protéines animales ont été décelées dans 29 échantillons, soit dans 4,4 % des cas. Les teneurs en fragments d'os étaient comprises entre 0,01 et 0,1 %.

La conclusion de cette note est, à nouveau, très claire : « *Les entreprises sont conscientes du problème posé par les farines animales et des mesures ont été prises afin de limiter les contaminations possibles d'aliments destinés aux ruminants par des protéines animales. Néanmoins, malgré tous les efforts mis en oeuvre, des traces de protéines animales sont encore décelées (5,5 % en 1999 au total, 4,4 % en 2000). L'application de l'arrêté du 14 novembre 2000 modifiant l'arrêté du 24 juillet 1990, portant interdiction de certaines protéines d'origine animale dans l'alimentation et la fabrication d'aliments destinés aux animaux de l'espèce bovine et étendant cette*

interdiction à certaines graisses animales et pour l'alimentation d'autres animaux devraient permettre d'éradiquer le problème. ».

(3) Un constat confirmé par les enquêtes de la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires

A la question du rapporteur : « *À quelle date et quand avez-vous pris conscience de la notion de contaminations croisées et de son importance ?* », M. Jean-Jacques Réveillon, directeur de la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires a répondu : « *Nous en avons pris conscience très tôt. Dès la première année, c'est-à-dire en 1996, puisque, auparavant nous ne faisions pas ce genre d'enquêtes, nous nous sommes aperçus que certaines pratiques n'excluaient pas les contaminations croisées, loin de là. J'ajoute que nous en avons trouvé jusqu'en 1997-1998 et au fur et à mesure de nos enquêtes. Lorsque nous avons pu les trouver, nous avons transmis des dossiers au procureur de la République.* ». Le rapporteur a ajouté : « *Avez-vous informé la direction générale de l'alimentation ou le ministère de l'agriculture ? Si je vous pose cette question, c'est que, entre 1996 et 2000, date à laquelle le ministère a pris la décision d'interdire toute incorporation de farines dans l'alimentation animale, il s'est écoulé quatre ans. Avez-vous donc informé le ministère parallèlement, dès 1996 ?* ». M. Jean-Jacques Réveillon : « *Le ministre est destinataire de nos rapports épidémiologiques d'ESB et c'est contenu dedans.* »

Tout porte donc croire que les contaminations croisées n'ont pas été considérées comme un problème prioritaire par le ministère de l'agriculture alors qu'elles ont joué un rôle majeur dans la persistance de l'épidémie d'ESB en France, après 1990 et même après 1996.

Au vu de ces notes, la commission d'enquête ne peut donc que constater que **l'administration savait, déjà en 1996, que les risques de contaminations croisées existaient, qu'ils étaient prégnants, nombreux et fréquents et que, malgré toutes les mesures mises en oeuvre pour tenter d'éviter ces contaminations, le risque a perduré.**

Dans ces conditions, elle ne peut que s'interroger sur les raisons qui ont conduit à attendre près de quatre ans pour interdire totalement l'emploi des farines animales dans l'alimentation animale alors que le risque de contaminations croisées était connu, identifié et avéré.

(4) Une décision retardée pour des motifs discutables

La commission d'enquête tient à souligner que plusieurs « acteurs », et non des moindres, ont exagéré les conséquences de l'interdiction des farines animales et ont contribué à retarder une décision pourtant inéluctable.

Dès la réunion interministérielle du 15 mars 1999, la question de l'interdiction des farines animales est posée : le ministère de l'emploi et de la solidarité « *s'interroge sur l'innocuité réelle des farines animales destinées aux monogastriques* », le ministère de l'économie et des finances « *fait part de ses réserves sur la sécurisation effective des farines animales (...) le traitement thermique n'est efficace que s'il est effectué sous atmosphère humide. Or, il semble que dans de nombreux cas, le traitement ait été effectué sous chaleur sèche* ». Tandis que le cabinet du Premier ministre et le ministère de l'emploi et de la solidarité insistent sur la complexité de la réglementation, « *qui ne peut être qu'être source de confusion* », le ministère de l'agriculture continue de penser qu'il paraît « *difficile d'envisager la solution la plus radicale qui consisterait à détruire tous les sous-produits d'équarrissage* » et que « *la meilleure solution demeure l'intensification des contrôles afin de garantir l'existence de deux circuits et le respect des conditions optimales de chauffage des farines animales* ».

Le 11 juin 1999 se déroule une réunion française chargée de valider un projet de « mémorandum sur l'alimentation animale », présenté au conseil agricole des 14 et 15 juin. Le cabinet du Premier ministre, soutenu par le ministère de l'économie et des finances et le secrétariat d'Etat à la santé, demande au ministère de l'agriculture et de la pêche de revoir « *la présentation du mémorandum* », afin de « *placer au premier rang la question de l'interdiction des farines animales* ».

Ledit mémorandum est présenté dans une version effectivement remaniée par la délégation française au Conseil de l'Union européenne.

Quelques jours plus tard, le Comité permanent des corps d'inspection du ministère de l'Agriculture et de la Pêche (COPERCI) est saisi par lettre du 2 juillet 1999 du cabinet de M. Jean Glavany, ministre de l'Agriculture et de la Pêche, d'une mission d'expertise sur les conséquences économiques, environnementales ainsi que sur l'impact juridique au regard du droit communautaire, d'une interdiction de l'utilisation des sous-produits ou déchets d'origine animale en provenance des industries agro-alimentaires dans l'alimentation des animaux. Cet organisme rend son rapport en octobre 1999, celui-ci conseillant au ministre de ne pas procéder à l'interdiction des farines et des graisses animales, en raison de ses « *difficultés majeures* ».

Le COPERCI pose le principe que « *si l'utilisation des sous-produits ou déchets animaux présentait un risque sanitaire, il conviendrait, quelles que soient les difficultés rencontrées, d'en interdire l'utilisation dans tous les secteurs (alimentation humaine, pharmacie, cosmétologie) et pas uniquement dans l'alimentation animale* ». Les autres éléments du rapport ne développent en aucune manière ce point, ne mentionnent pas les risques de contamination croisée, et s'attardent en revanche longuement sur les conséquences économiques pour la filière...

Dans sa synthèse finale, le rapport se borne à recommander « *une séparation complète des filières de traitement du « haut risque » et de fabrication des farines animales actuellement utilisées pour l'alimentation des animaux* », « *la mise en place de dispositifs de certification et de normalisation, permettant une complète traçabilité des produits utilisés pour la fabrication d'aliments composés pour les animaux* » et « *une amélioration de la qualité des contrôles et un renforcement des sanctions en cas d'infraction* ». L'illusion est encore de croire à la production de farines animales « propres », les inspecteurs de la rue de Varenne proposant de mettre au point une liste « positive ».

Visiblement inspiré par le rapport du COPERCI, celui de la **commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France explique¹ encore en mars 2000 que la suppression des farines animales représente plus d'inconvénients que d'avantages.**

« L'interdiction des farines animales constitue-t-elle une solution ? »
(Assemblée nationale, mars 2000)

« La commission a longuement échangé tous les arguments relatifs à une interdiction pure et simple des farines animales au cours de l'ultime séance du mardi 21 mars 2000 au cours de laquelle elle a préparé sa réunion conclusive du 29 mars.

« La solution a pu apparaître un temps séduisante en ce qu'elle donne la certitude qu'en interdisant d'administrer toute farine, on ferme la voie à la déviance qui conduit à remplir l'auge de la vache avec le produit destiné au cochon !

« Mais, outre que la commission n'a entendu nulle association de consommateurs, nul expert, nul responsable agricole ou de l'industrie agro-alimentaire procéder à une telle suggestion, les inconvénients lui sont apparus, au terme d'un large débat, plus grands que les avantages.

« D'abord et, sauf à convaincre tous les pays de l'Union Européenne, on ne pourra empêcher -ainsi que le faisait remarquer à la commission une exploitante des Côtes d'Armor- que la côtelette de porc de tel ou tel de nos partenaires sera toujours issue d'un animal engrangé avec des viandes d'équarrissage et que la seule parade pour le consommateur français est d'exiger la mise en place d'une totale traçabilité comme pour le Parlement de convaincre le gouvernement de mettre tout en oeuvre pour y parvenir d'ici la présente année.

« Il est apparu ensuite que les «farines» (qu'il conviendrait d'appeler sans tarder d'un autre nom), constituent un produit sain dès lors qu'elles sont élaborées à base de parties consommables par l'homme.

« Il est apparu de même :

- qu'il ne s'agissait nullement de transformer un herbivore en carnivore puisque lesdites farines sont depuis plusieurs années interdites aux ruminants,

- que les porcs ou les gallinacés auxquels elles sont destinées sont précisément des omnivores,

¹ *Rapport n° 2297 (XI^e législature), p. 101-102.*

- qu'en tout état de cause le traitement qu'elles subissent conduit à n'extraire de ces parties que les protéines dont tout animal d'élevage a besoin,

- qu'en attendant les indispensables recherches visant à acclimater en Europe, un soja qui ne soit pas transgénique, l'abandon des farines conduirait l'Europe à une totale dépendance à l'égard des producteurs américains du Nord et du Sud.

« Par contre la commission a estimé qu'il appartenait de mettre en place les garanties propres à éviter toute déviance :

- que les produits entrant dans la composition des farines soient classés dans une « liste positive »,

- que les farines soient fabriquées dans des usines où ne transite nul matériau à risque. »

M. Jean Glavany, ministre de l'Agriculture et de la Pêche, affirme dans le même sens, le 28 octobre 2000¹ que « *la suppression des farines animales entraînerait la fermeture de nombreux établissements avec la mise au chômage de plusieurs milliers de salariés* ». Il faudrait par ailleurs trouver une solution pour traiter les trois millions de tonnes de déchets animaux : « *l'incinération, au coût élevé, produirait des concentrations de dioxine* » (...) *Enfin, resterait le problème du remplacement de ces protéines d'origine animale par des protéines végétales* », expliquait le ministre, indiquant que ces productions font l'objet « *d'accords internationaux et il s'agirait de les renégocier. (...) Bref, il ne suffit pas de dire : Y a qu'à* ».

Le coût financier d'une telle interdiction est mis en avant, tant par le ministère que par les acteurs de la filière. Une suppression des farines animales « *coûterait environ 5 milliards de francs* », explique en octobre 2000 le Syndicat des industries françaises de co-produits animaux (SIFCO), qui regroupe les fabricants de ces farines.

La suppression des farines animales a été ainsi présentée par le gouvernement comme :

- une catastrophe «environnementale» : le traitement des farines apparaissant comme une question insurmontable ;

- une catastrophe «économique» : la France perdant encore davantage son autonomie en protéines par rapport aux Etats-Unis ;

- une catastrophe « de santé publique » : le soja nord ou sud américain étant un soja « OGM ».

Le gouvernement n'a pas souhaité prendre cette décision seul, sans l'accord des partenaires européens. M. Jean Glavany a rappelé devant la

¹ Entretien accordé au journal « *Le Progrès* ».

commission avoir plaidé, par un mémorandum du 17 juin 1999, présenté par la délégation française au Conseil de l'Union européenne, pour une interdiction des farines animales au niveau communautaire¹, une décision isolée de la France risquant de placer notre pays dans une situation difficile : « *L'objectif premier de la France est d'assurer la totale protection du consommateur. A ce titre, l'interdiction d'utilisation des farines animales doit être envisagée au niveau communautaire* ». Au même moment, deux pays avaient d'ores et déjà banni les farines animales de l'alimentation des animaux de rente.

La commission d'enquête ne peut donc que se demander si l'interdiction des farines animales dès 1997 ou 1998, au moment où les contaminations croisées devenaient évidentes, ou dès 1999, au moment où les réunions interministérielles commençaient à aborder ce sujet, n'aurait pas placé notre pays dans une bien meilleure position pour aborder la crise de l'automne 2000.

e) Les graisses d'os et de cuisson : l'escamotage d'un dossier glissant

La question des graisses d'os, produites à partir de vertèbres susceptibles de comporter des résidus de moelle épinière, a été posée dès les deux avis du comité Dormont en date des 13 décembre 1996 et du 7 mars 1997. Des projets d'arrêtés, tendant à l'interdiction des graisses d'os, ont été proposés à la Commission qui a demandé à la France « *de ne pas prendre de mesures nationales sur ce thème, dans l'attente du règlement communautaire sur le traitement des déchets animaux* »².

La question des graisses d'os a été ainsi escamotée.

Le compte rendu de la réunion du 18 août 2000 relate d'ailleurs que le cabinet du Premier ministre « *s'interroge sur la raison pour laquelle il n'a pas été saisi de cette question avant ce jour* ». Si les différents ministères souhaitent leur interdiction dans l'alimentation animale, et si le cabinet du Premier ministre arrête le principe d'une telle décision, le ministère de l'agriculture et de la pêche cherche une nouvelle fois à gagner du temps, « *la réponse à certaines questions portant sur l'existence d'un produit de remplacement, sur l'importance des stocks à gérer et à contrôler, sur l'effet économique induit, enfin sur la possibilité de mettre en place des garanties que l'exclusion sera respectée aussi pour les importations* » n'étant pas apportée.

Le cabinet du Premier ministre va découvrir une dizaine de jours plus tard que la réunion du 18 août 2000 n'a pas abordé la question des graisses de cuisson...

¹ *On a vu que la mise en avant de cette interdiction « à terme » avait été rajoutée in extremis.*

² *Selon les termes du compte rendu de la réunion interministérielle du 18 août 2000.*

En effet, une nouvelle réunion se tient le 30 août, où il est question cette fois longuement des graisses de cuisson et où le ministère de l'agriculture développe un argumentaire identique à celui tenu le 18 août 2000.

La commission rappellera que les graisses d'os et les graisses de cuisson ne seront interdites que le 14 novembre 2000.

2. L'explication de ces retards : une prise de conscience tardive du ministère de l'agriculture

La lecture des comptes rendus des réunions interministérielles tenues de 1994 à 2000 sur le sujet de l'ESB montre que le ministère de l'agriculture et de la pêche a cherché constamment d'empêcher ou de retarder l'édition de mesures de précaution, qui se sont avérées ensuite être des mesures de sécurité sanitaire, au motif qu'elles n'avaient pas de fondement scientifique.

Au terme de ses travaux, la commission d'enquête considère que trois principales raisons peuvent expliquer les retards constatés :

a) L'ESB analysée comme une variante de la tremblante du mouton...

Les vétérinaires de la DGAL du ministère de l'Agriculture ont conseillé les ministres en *croyant savoir*. Depuis plus de deux siècles, la tremblante sévit en France, sans que cette maladie affecte l'homme. Par analogie, ils ont conclu que l'ESB ne présentait aucun risque.

Haut fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, M. Régis Leseur a indiqué devant la commission qu'un « *certain nombre d'informations parcellaires* » avaient montré dès 1994 qu'il pouvait exister un passage à l'homme mais que « *jusqu'en 1996 nous n'imaginions pas collectivement que la maladie passerait à l'homme* ».

Le compte rendu de la réunion interministérielle tenue le mardi 14 juin 1994 atteste de cet optimisme. Alors que le représentant du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville considère que « *si les expériences n'ont jamais permis de transmettre la maladie à un animal en lui faisant consommer de la viande, cela ne veut pas dire que la viande de « vache folle » soit consommable* » et évoque « *l'incertitude quant à l'existence d'un risque de transmission de l'ESB à l'homme (qui, dans cette hypothèse, pourrait s'exprimer sous forme de maladie de Creutzfeldt-Jakob et ne se manifesterait en tout état de cause qu'à partir de l'an 2000, étant donné la durée d'incubation de la maladie)* », le ministère de l'agriculture et de la pêche « *s'étonne de la position du ministère de la santé, qui au cours des réunions précédentes, à Matignon notamment, n'avait fait part d'aucune information nouvelle concernant le risque de transmission à l'homme de l'ESB* ».

M. Henri Nallet, ancien ministre de l'Agriculture, a évoqué pour sa part une réflexion d'un responsable vétérinaire, lui disant, en mai 1990, au moment même où il était alerté par le décès de Max, chat siamois anglais victime de l'encéphalopathie spongiforme féline : « *C'est la tremblante du mouton, restez tranquille, on connaît cela depuis deux siècles et c'est répertorié, cela ne s'est jamais transmis à l'homme. Aucune chance. C'est la presse, les media... ».*

Tous les vétérinaires n'ont pas eu ce « réflexe tremblante ». L'Académie nationale vétérinaire avait ainsi remis dès le 21 juin 1990 au ministre de l'Agriculture un avis rédigé par le professeur Henri Brugère¹ : « *Considérant qu'aucune étude ne permet pour l'instant d'affirmer que l'homme est insensible à l'agent transmissible et que la plupart des études d'inoculation de prions aux animaux de laboratoire, y compris les primates, se révèlent positives, l'Académie vétérinaire de France souhaite que le risque potentiel de zoonose soit examiné dans tous ses aspects et que la plus grande rigueur soit prise pour la surveillance des denrées d'origine bovine. En particulier, tant que dureront les importations, les tissus potentiellement virulents (encéphale, moelle, nerfs, thymus, abats en général devraient être retirés des consommations humaine et animale ».*

b) ... une maladie mineure d'Outre-Manche

La commission d'enquête considère que les services du ministère de l'Agriculture ont sous-estimé l'internationalisation du marché de l'alimentation animale.

La note de service diffusée en 1988 aux directeurs des services vétérinaires, décrivant la nouvelle maladie, indique : « *Ces données, ajoutées à la faible prévalence de la maladie (455 cas pour un cheptel de 13 millions de bovins), permettent de penser que des événements comme les facteurs génétiques et l'environnement jouent un rôle important dans l'apparition de la maladie ».*

Comme l'a précisé M. Henri Nallet, lors de sa déposition : « *Je crois que nous avons été assez long, en France, à penser que notre troupeau pouvait être concerné rapidement* ». De manière anecdotique, comme l'a rappelé l'ancien ministre de 1988-89, la maladie est dénommée « BSE », selon le sigle anglais (Bovine Spongiform Encephalopathy) et ne s'appelle pas encore « ESB ».

Dans le même sens, la lettre précitée du Président du SNIA, du 27 novembre 1989 estime que « *l'interdiction de l'importation des farines de sang, de viandes, d'abats et d'os et de cretons en provenance de pays ayant*

¹ *Que la commission d'enquête a pu rencontrer lors de son déplacement à l'Ecole nationale vétérinaire de Maisons-Alfort.*

des cas de BSE (...) peut sembler d'une extrême sévérité ». Il ajoute cependant que « nous ne pouvons que souscrire aux précautions prises pour éviter la propagation de la BSE, dont les conséquences seraient catastrophiques pour le cheptel bovin, mais aussi pour l'image de la France ».

L'une des dernières décisions du gouvernement Bérégovoy sera de rétablir le 17 mars 1993 la possibilité d'importer des farines irlandaises, l'Irlande étant jugée sans doute à tort « *sans risque ESB* ». Des fabricants, comme Glon ou Guyomarc'h, pourront ainsi importer, en toute légalité, des farines irlandaises, pour leurs volailles, de 1993 à 1996.

La volonté de minimiser la maladie à tout prix, afin de ne pas entraver le développement de la filière, s'explique par le fait que les services du ministère de l'agriculture, chargés d'évaluer le risque, étaient les mêmes que ceux qui suivaient les dossiers des industries agro-alimentaires. Ces services étaient nécessairement amenés à sous-estimer la maladie, pour ne pas prendre des mesures risquant de peser sur la compétitivité des industries agro-alimentaires. Un tel argument, naturellement légitime, a été constamment utilisé depuis 1988, y compris par M. Jean Glavany, ministre de l'agriculture, pour retarder l'interdiction des farines animales.

La création, par la loi du 1^{er} juillet 1998, de l'AFSSA était fondée sur le souci d'éviter de mélanger, au sein d'une même administration, l'évaluation et la gestion du risque.

Devant la commission d'enquête, M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé, à l'époque du vote de la loi issue d'une proposition sénatoriale, et M. Jean Glavany, ministre de l'Agriculture, se sont félicités de cette distinction. M. Jean Glavany a même souhaité aller plus loin, en recentrant l'action de la direction générale de l'alimentation sur la seule sécurité alimentaire.

c) Des mesures de sécurité jugées suffisantes

La commission d'enquête considère que la question de l'interdiction des farines animales à l'ensemble des espèces aurait dû se poser plus tôt.

M. Paul Blanc, qui a participé activement aux travaux de la commission d'enquête, avait opportunément demandé à l'occasion d'une question écrite posée au ministre de l'agriculture le 10 octobre 1996, si « *compte tenu de la réelle incertitude qui pèse sur le mode de transmission de l'encéphalopathie spongiforme bovine* », il ne lui semblait pas « *indispensable d'interdire l'usage de toute protéine d'origine animale dans l'alimentation d'espèces consommées par les hommes* ».

Dans sa réponse du 28 novembre 1996, le ministre de l'Agriculture indiquait que « *les mesures visant à assurer la qualité sanitaire des farines*

animales ont été renforcées depuis mars 1996, que ce soit au niveau de l'origine géographique des produits ou du type de produits animaux utilisés pour la fabrication de ces farines (interdiction d'utilisation des cadavres, saisies sanitaires, abats spécifiques...) », que ni les porcs, ni les volailles ne développent la maladie et que, dès lors, la question de l'interdiction des farines animales à ces espèces ne se pose pas.

Pourtant, au printemps 1996, l'entreprise Guyomarc'h supprimait les farines de viande et d'os dans les aliments porcs, parce que, selon son président M. Decrop, cela permettait de « *renforcer la sécurité concernant les contaminations croisées potentielles dans une usine d'aliments. Nous l'avons fait aussi parce que nous avions lu quelque part qu'il était possible, pour des porcs, d'être contaminés par cette maladie par injection dans le cerveau ou par consommation de quantités très importantes de farines de viande contaminées*

La commission d'enquête ne peut que constater, une fois de plus, que la « veille sanitaire » a mieux fonctionné chez un industriel que dans les bureaux de la rue de Varenne.

Une nouvelle question de M. Paul Blanc, le 15 juin 2000, demandant instamment d'interdire l'utilisation des farines animales dans l'alimentation « *notamment des volailles, des porcs et des poissons d'élevage destinés à l'alimentation humaine* » ne trouvera réponse que le... 28 décembre 2000, soit six semaines après la décision du 14 novembre 2000.

A partir de 1996, le principe a été posé que les farines distribuées aux porcs et aux volailles étaient sûres, à partir du moment où elles étaient exemptes de MRS.

La commission d'enquête considère, encore une fois, que le ministère de l'agriculture a péché par excès d'optimisme : si les mesures de 1996 sont théoriquement suffisantes, le problème de leur application et de leur contrôle restait posé.

L'interdiction des farines et des graisses animales s'imposait à l'évidence pour éviter de nouveaux cas d'ESB.

C. UNE FAUSSE PISTE POUR EXPLIQUER LES CAS NAIF : L'HYPOTHÈSE DES FRAUDES À L'IMPORTATION

L'hypothèse d'importations frauduleuses de farines de viandes et d'os a été très tôt avancée.

1. L'importation frauduleuse des farines anglaises : une piste non vérifiable

L'hypothèse d'une contamination des bovins français du fait d'importations frauduleuses de farines britanniques, après le 13 août 1989, date de leur interdiction sur le territoire national, est suggérée de manière récurrente par le gouvernement et est reprise par certaines organisations agricoles et par les media. Cette piste ne semble pourtant pas résister à l'épreuve des faits et des chiffres.

La commission d'enquête n'a ainsi pas été en mesure de prouver ou de confirmer l'existence d'un trafic illicite de farines de viande et d'os britanniques. A cet égard, les explications qui ont été fournies à la commission par la Direction générale des douanes l'ont conduite à estimer qu'il ne s'agirait là que d'un phénomène parfaitement marginal. En revanche, l'importation « légale » de farines contaminées, qu'elles soient britanniques, ou d'origine « européenne » est susceptible d'avoir joué un rôle important dans la contamination du cheptel bovin français.

a) Un faisceau d'indices trompeurs

La piste des importations frauduleuses de farines britanniques est évoquée de longue date, et de manière continue, sans avoir jamais été véritablement démontrée.

(1) Une piste évoquée de longue date

Le rapport «Mattei», publié au mois de janvier 1997 évoque déjà cette possibilité : « *des farines ont-elles été importées irrégulièrement ?* » mais souligne qu'il est « *manifestement impossible, malgré -ou à cause- de l'existence de multiples statistiques, de savoir si des farines de viande ont été importées ou non frauduleusement* ».¹

Selon le rapport Mattei, la confusion provient à l'époque de l'existence de sources statistiques divergentes qui pourraient laisser à penser

¹ *Rapport d'information de la mission d'information commune sur l'ensemble des problèmes posés par le développement de l'encéphalopathie spongiforme bovine, n° 3291 (Xème législature), janvier 1997, Tome I, p. 92 à 99.*

qu'un possible trafic illicite de farines britanniques s'est développé après leur interdiction.

Dans le même sens, un article du « *Monde* », publié le 13 juin 1996 et intitulé « *Vache folle : la Grande-Bretagne a exporté massivement des farines animales contaminées. La France en a été l'acheteur principal* », révélait que le Royaume-Uni avait largement exporté des produits qu'il interdisait sur son territoire et montrait qu'en 1991 la France avait importé de ce pays environ 15.000 tonnes de « *viande et farines bovines* », cette notion demeurant particulièrement floue à l'époque.

Or ces chiffres apparaissent aujourd'hui sujets à caution : l'hétérogénéité des séries statistiques fournies à la mission d'information de l'Assemblée nationale par ses différents interlocuteurs, notamment M. Yves Galland, ancien ministre délégué aux Finances et au Commerce extérieur, M. Pierre-Mathieu Duhamel, ancien directeur général des Douanes, M. Philippe Guérin, ancien directeur général de l'Alimentation et M. Yves Montécot, président du Syndicat national des industriels de la nutrition animale, a sans doute contribué à alimenter les soupçons des députés et à accréditer l'hypothèse d'importations frauduleuses.

Plusieurs éléments de confusion peuvent ainsi être relevés :

- l'origine des farines : M. Pierre-Mathieu Duhamel, à la suite d'une erreur de transcription, fait état, lors de son audition par la mission le 4 septembre 1996, de quelque 154.000 tonnes de « *farines animales d'origine britannique* » importées en France entre janvier 1993 et mars 1996 alors qu'il s'agissait en fait de la totalité des importations en provenance des pays de l'Union européenne ;

- les déclarations en douane : certaines farines de viandes auraient été baptisées britanniques alors qu'elles étaient en fait d'origine irlandaise. Des erreurs matérielles commises dans l'établissement des déclarations en douane auraient conduit à déclarer britanniques des farines irlandaises, du fait notamment de l'intervention de négociants anglais dans la vente de farines irlandaises.

Si le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale a eu le mérite de « soulever certains lièvres » et d'identifier les véritables carences des contrôles douaniers français, liées notamment à l'entrée en vigueur du marché unique européen à partir du 1^{er} janvier 1993, il a contribué à accréditer « la thèse des importations frauduleuses massives de farines britanniques ».

(2) Des doutes qui perdurent officiellement au plus haut niveau de l'Etat en dépit de la réalité des statistiques douanières

Au cours de ses auditions, la commission d'enquête a pu constater que plusieurs intervenants, y compris au plus haut niveau de l'Etat, invoquaient toujours la thèse de l'entrée illégale des farines britanniques en France, celle-ci étant relayée largement par les médias.

Le 30 novembre 2000, « *Le Parisien* » a ainsi publié un article intitulé « *L'embargo sur les farines a bien été contourné* ».

Pour sa part, le 16 janvier 2001, « *Le Monde* » titrait avec plus de prudence : « *La justice sur la piste de trafics de farines animales dans l'alimentation bovine* », et révélait l'existence « *d'énigmatiques discordances dans les statistiques douanières européennes* ».

A partir des statistiques douanières françaises et belges, il constate que le numéro de la nomenclature est le même (2301100) dans les deux séries et correspond à la dénomination européenne « *farines, poudres de viandes et d'abats impropre à la consommation humaine* ».

Si les chiffres coïncident parfaitement de 1986 à 1992, à partir de 1993, la France déclare importer de Belgique deux fois plus de farines animales que ce pays déclare en exporter vers la France : entre 1993 et 1996, la différence s'élèverait à plus de 30.000 tonnes. L'article ajoute que la même incohérence se retrouve en sens inverse : les tonnages importés de France, figurant dans les statistiques belges, sont très supérieurs aux tonnages d'exportation vers la Belgique indiqués dans les relevés français. Entre 1993 et 1995, le différentiel est de 22.000 tonnes. La conclusion logiquement tirée de ces anomalies statistiques est la suivante : des farines anglaises, officiellement exportées vers des pays tiers, ont été réimportées en France sous une fausse identification.

Les auditions réalisées par la commission d'enquête ont témoigné de la persistance de cette thèse des importations frauduleuses massives dans l'opinion publique.

Certains de ses interlocuteurs scientifiques, politiques ou professionnels de la filière ont évoqué, plus ou moins directement, cette explication.

Mme Brigitte Chamak, biologiste et chercheur à l'INSERM, a ainsi cité, au cours de son audition par la commission, la possibilité d'un « blanchiment » des farines anglaises, via d'autres pays européens : « *Il faut savoir que les farines de viande et d'os des pays de la Communauté européenne n'ont pas été interdites d'importation. Des farines britanniques ont donc pu être par exemple achetées par les Belges, qui les ont ensuite exportées en France* ».

Pour d'autres interlocuteurs de la commission, l'hypothèse du trafic organisé de farines britanniques interdites en France, via d'autres pays européens s'impose comme une évidence. M. Laurent Spanghero, président de la confédération des entreprises de bétail et viande, a ainsi indiqué : « *En 1990, est appliquée l'interdiction totale des farines animales pour l'alimentation des bovins. A la date du 1^{er} janvier 1993 naît le marché unique, c'est-à-dire la libre circulation des biens et des personnes. Les farines animales sont donc rentrées en France par des voies détournées. La Belgique a joué, dans cette affaire, le rôle d'une plaque tournante* ».

Dans le même sens, Mme Marie-José Nicoli, présidente de l'Union française des consommateurs (UFC), a déclaré devant la commission d'enquête: « *A partir de 1990, il a été interdit de donner toutes farines aux bovins mais début 1990 d'énormes quantités de farines animales (provenant du Danemark, d'Irlande et de Belgique) destinées aux porcs et aux volailles ont été importées en France. En effet, jusqu'en 2000 en France les porcs et les volailles pouvaient consommer des farines animales. On peut se demander si ces farines importées ne sont pas des farines anglaises recyclées ayant transité par ces pays.* ».

Plus éclairante encore a été la réponse de M. Bernard Kouchner, ministre délégué à la Santé, à la question posée par le président de la commission : « *Vous avez évoqué dans votre discours des fraudes massives : vouliez-vous parler d'importations de farines animales ?* » - M. Bernard Kouchner : « *Oui* » - M. Gérard Dériot : « *Je pense que vous avez des preuves* » - M. Bernard Kouchner : « *Je ne m'appuie que sur des hypothèses, mais je ne vois pas comment la maladie aurait pu persister dans nos troupeaux sans une utilisation probablement massive des farines animales après leur interdiction (...) pour ce qui concerne la France, puisque c'était interdit, je n'ai pas de preuve et je n'en ai pas recherché de façon policière* ». La piste des importations frauduleuses massives de farines d'origine britannique reste encore très ancrée dans les esprits, y compris au sein du gouvernement.

Pour tenter de justifier la thèse d'un vaste trafic frauduleux européen de farines britanniques destinées à l'alimentation des bovins, ces différents témoignages font en fait référence à des importations légales de farines : il était en effet légal en France d'importer des farines européennes (à l'exception des farines britanniques et irlandaises) pour nourrir les porcs et les volailles, il était légal dans certains pays européens de continuer à importer des farines britanniques.

Ces témoignages posent avant tout le problème de la réalité des contrôles administratifs qui avaient lieu en France et non pas celui de la légalité de certaines importations de farines. Il s'agissait de vérifier que ces farines n'étaient pas données aux bovins et ne faisaient pas l'objet de contaminations croisées.

Certains interlocuteurs de la commission d'enquête ont souligné la stérilité de ce débat concernant les importations frauduleuses supposées de farines britanniques.

M. Alain Glon, président de la société Glon Sanders, a ainsi souligné que « *le gouvernement anglais, quand il a mis un embargo sur l'utilisation des farines, a également mis en place un dispositif de rachat des farines à un prix infiniment plus cher que celui du marché. Si on voulait la vérité, tout le monde pouvait vérifier cette information très facilement. Je n'imagine pas qu'une société importe des farines à un prix infiniment plus cher pour le plaisir qu'elles soient anglaises. Selon moi, il n'y a pas eu d'importations frauduleuses. Je le dis aussi pour mes collègues.* ».

Dans le même sens, les responsables successifs de la Brigade nationale des enquêtes vétérinaires (BNEV), M. Régis Leseur et M. Jean-Jacques Réveillon, ont insisté devant la commission sur l'impossibilité effective de mettre en évidence de telles fraudes à l'importation.

M. Leseur a ainsi indiqué : « *Nous n'avons pas pu, nous, avec certitude dire qu'il y a eu fraude et nous n'avons jamais constaté de fraudes de l'embargo sur les farines britanniques.* ».

M. Réveillon, moins affirmatif s'est interrogé : « *Peut-on masquer l'origine d'une farine en ne mettant que la provenance et en faisant passer la provenance pour l'origine ? J'émetts une hypothèse : quand un produit est interdit et que l'on a un moyen de s'en procurer d'une autre manière, on ne va pas s'amuser à marquer « farine anglaise » sur le produit. Donc s'il y en a eu, elles sont peut-être passées autrement et pour les identifier, cela relève de l'enquête internationale, de l'enquête documentaire sur dix ans chez les courtiers, de l'enquête des importations et exportations de tous les pays pour voir si certains n'auraient pas fabriqué plus de farines que déclaré, etc. C'est une hypothèse dont il faut tenir compte. Je ne dis pas qu'il n'y a pas eu de farine britannique. J'ai même lu dans la presse des articles qui indiquaient que nous avions fourni des documents inexploitables. Nous ne pouvons pas inventer des documents que nous n'avons pas. Nous avons des documents sur les importations de farines et nous n'avons pas trouvé de farines d'origine britannique. Je parle bien de farines de viande et d'os de ruminants. Il n'en est pas de même pour les farines de volaille.* »

L'audition par la commission de M. Gilbert Bornhauser, courtier spécialisé dans le négoce de farines de viande et d'os, est particulièrement significative. Interrogé sur les volumes importés par sa société, il a déclaré : « *Les volumes totaux sont connus des douanes, qui peuvent vous les donner. Ils ont fait les contrôles chez moi. Mon frère s'est déplacé de Suisse pour leur apporter les contrats quand ils ont fait les contrôles. Ils ont dit « on regrette de ne pas vous avoir connus avant ». Cela leur a permis de toiser la totalité de ce qui s'est importé et d'avoir un résultat dans lequel il est mentionné* »

qu'aucune fraude n'a été commise : 4,5 tonnes d'aliments ont été retirées suite à ces contrôles. Tout a été contrôlé. Sur le plan des fraudes, vous avez là une certitude qu'il n'y a pas eu de fraude réglementaire à l'importation des farines de viande. ».

La commission d'enquête ne peut que s'étonner que les services des douanes n'aient pas été en mesure de convaincre le gouvernement de la réalité de leurs observations, et que cette thèse de la contamination par des importations illégales anglaises constitue encore une sorte d'explication officielle : la filière bovine française avait-elle besoin d'un bouc émissaire extérieur ?

b) Des importations anglaises frauduleuses très marginales

- (1) Les explications a priori convaincantes de la Direction générale des douanes : des déclarations d'échanges de biens (DEB) à géométrie variable

L'audition de M. Alain Cadiou, directeur général des douanes et droits indirects, a apporté à la commission d'enquête des éclaircissements inédits, et d'une importance capitale, pour appréhender certaines des anomalies statistiques douanières.

Ce dernier a fourni à la commission des précisions méthodologiques éclairantes « *sur les causes des différences entre les chiffres fournis par les différents interlocuteurs de la mission d'information de l'Assemblée nationale de 1996-1997* ».

Avant 1993, chaque importation de produits originaires des autres Etats membres était traitée comme celle des pays tiers et donnait lieu au dépôt d'une déclaration en douane soumise à des contrôles systématiques. Les statistiques reposaient donc sur l'exploitation de la totalité de ces déclarations.

Depuis le 1^{er} janvier 1993, le système statistique entre Etats membres de la communauté, repose sur la **déclaration d'échange de biens** (DEB), qui est déposée mensuellement, et qui impose certaines limites.

Les pays européens, sur la base de la réglementation dite « *intra stat* » de 1992, sont dotés d'un système leur permettant de mesurer leurs flux de commerce intra-communautaire, mais ces systèmes ne sont pas harmonisés.

En effet, aucun seuil communautaire n'est fixé en valeur pour le dépôt obligatoire des DEB et les obligations de déclaration dans les différents Etats membres peuvent être fixées à des niveaux différents. Les exportations doivent être enregistrées dès le premier franc, alors que les importations ne faisaient l'objet de 1993 à 2001 d'une déclaration en France, qu'à partir d'un seuil de 250.000 francs d'activité annuelle, seuil le plus bas de l'ensemble des Etats membres.

Aujourd’hui, les seuils permettent de couvrir 99 % des échanges : lorsque les acquisitions intra-communautaires sont inférieures, au cours d’une année, à 650.000 francs, elles ne sont pas soumises à déclaration. Entre 650.000 francs, seuil relevé à partir du 1^{er} janvier 2001 et 1,5 million de francs, elles donnent lieu au dépôt par le redevable d’une déclaration statistique simplifiée qui ne fait pas obligatoirement apparaître l’origine du produit et sa quantité. Ces seuils sont notamment inférieurs à ceux utilisés par la plupart des autres Etats membres, notamment l’Allemagne et le Royaume-Uni.

Enfin, l’obligation déclarative comporte quatre seuils progressifs qui entraînent des obligations de plus en plus contraignantes.

Au cours de son audition par la commission, M. François Mongin, chef de service au bureau PAC et politique commerciale de la DGDDI, a cité l’exemple éloquent de l’exportation de bateaux de plaisance fabriqués en France vers la Belgique : alors que dans les statistiques françaises, la France apparaît comme un gros exportateur de bateaux de plaisance vers la Belgique, les statistiques belges ne mentionnent aucune importation de bateaux. En réalité, les bateaux sont achetés par des particuliers qui ne sont soumis à aucune obligation de DEB.

Ce problème de déclaration se rencontre avec la Belgique et le Royaume-Uni dont le seuil est quatre fois plus élevé que celui de la France, mais aussi avec les Pays Bas qui ne peuvent d’ailleurs retracer que 20 % de leurs échanges intra-communautaires compte tenu du niveau de leur déclaration d’échange de biens (DEB).

(2) Une nomenclature européenne tarifaire trop confuse pour identifier la nature des farines

La nomenclature combinée tarifaire européenne à 8 chiffres (NC8), qui désigne le produit sur ces déclarations, reprend le plus souvent les produits par grande famille et ne donne pas toute la précision voulue sur les marchandises échangées. La notion de farines animales carnées, de viande et d'os, correspond ainsi à deux codes particuliers :

- le code 02 10 90 90 comprend les « farines en poudre comestibles de viande ou d'abats ». Ces farines peuvent être indifféremment issues des espèces bovines, porcines, ovines... ;

- le code 23 01 10 00 comprend les « farines, poudres et agglomérés sous forme de pellets de viandes ou d'abats ». Cette position tarifaire relève du chapitre 23 de la nomenclature européenne consacré aux résidus et déchets des industries alimentaires et aliments préparés pour animaux. C'est la position la plus spécifique pour les farines animales, sans qu'elle permette d'identifier s'il s'agit de viande bovine, ovine, caprine ou de volaille, y compris les plumes.

Compte tenu de cette nomenclature douanière communautaire, il n'est pas possible de distinguer par les seules statistiques la composition des farines importées. Seuls les contrôles en entreprises, sur la base des factures et le cas échéant de demandes de renseignement aux Etats exportateurs ont permis de préciser la nature de ces farines.

En outre, la nomenclature douanière ne précise pas en général la destination ou l'utilisation des produits dans ses libellés. Dans le cas des farines animales, il revient donc aux services vétérinaires et aux services de la DGCCRF de s'assurer, par leurs pouvoirs propres, de l'usage de ces produits. Toutefois, dans le cadre de la crise de l'ESB, l'administration des douanes a procédé à des vérifications statistiques pour les introductions ou l'utilisation de ces farines.

Selon les informations fournies à la commission d'enquête par M. Alain Cadiou, la France a demandé à plusieurs reprises une extension à dix chiffres de la nomenclature tarifaire pour distinguer la nature de farines : cette requête n'a jamais été acceptée par la Commission européenne.

Par ailleurs, le code géographique du Royaume-Uni (006) ne distingue pas la Grande-Bretagne de l'Irlande du Nord, alors que les mesures d'embargo sont distinctes dans chacun de ces pays.

(3) Les campagnes de vérification des DEB par les services douaniers

Les déclarations d'échange de biens mensuelles, basées sur les déclarations des opérateurs, sont, évidemment, plus susceptibles d'erreurs que les déclarations en douane, qui étaient autrefois établies systématiquement par des professionnels du dédouanement. M. Yves Galland, ancien ministre délégué aux Finances et au Commerce extérieur, faisait expressément référence à ce problème dans une note datée du 23 juillet 1996 lorsqu'il déclarait que « *des erreurs matérielles ont été commises dans l'établissement des déclarations en douane* ».

Tout au long de la crise de l'ESB, les services douaniers ont procédé à plusieurs campagnes de vérification des DEB.

Dans le prolongement des contrôles sur les importations de farines animales et de bovins vivants de janvier 1993 à mars 1996, qui avaient permis de contrôler 98 % des tonnages, des contrôles de DEB sont régulièrement effectués sur l'ensemble des produits couverts par l'embargo.

Les déclarations d'échanges de biens sont déposées depuis 1993 par les entreprises dont le volume d'échanges intra-communautaires est supérieur à un seuil fixé par chaque Etat membre. Sur le fondement de l'article 467 du code des douanes, les agents des douanes peuvent contrôler ces déclarations et exiger la communication des documents nécessaires à leur établissement.

Depuis 1993, le nombre de contrôles s'est multiplié, passant de 4.000 en 1994 à 52.428 en 1999. Le nombre d'infractions a augmenté de manière corrélative, passant de 3.710 en 1996 à 13.529 en 1999. Les statistiques des sanctions ne sont pas disponibles pour les années 1993 à 1995. En tout état de cause, l'objectif des contrôles était essentiellement statistique et visait à établir la sincérité des données du commerce extérieur.

Les contrôles réalisés en matière de farines animales obéissaient à une autre logique puisque les violations de l'embargo décidé en 1989 étaient passibles de poursuites pénales. Pour la période 1993 à 1996, 2.379 DEB ont ainsi été contrôlées, correspondant à 98 % des tonnages de farines introduits, et 506 opérations ont nécessité une correction pour un montant de 30.300 tonnes. Ces erreurs et ces corrections portaient principalement sur l'origine et la nomenclature et, dans une moindre mesure, sur la provenance. Par ailleurs, quelques absences de déclarations ont été relevées et ainsi, environ 13.060 tonnes de farines, principalement irlandaises ont été ajoutées au montant des importations des années 1994 et 1995.

Les erreurs relevées par les douanes françaises ont conduit à majorer initialement les statistiques relatives aux importations du Royaume-Uni :

- des produits déclarés bovins se sont révélés être des produits ovins ;
- pour certains aliments composés destinés à l'alimentation des animaux de compagnie, il n'a pas été toujours possible de déterminer précisément la composition et les procédures de fabrication pouvant faire intervenir plusieurs entreprises intermédiaires pour la constitution du produit fini ;
- des erreurs sur la date des déclarations ont par ailleurs été relevées.

Le contrôle des DEB a permis d'avoir une vue plus précise des flux réels des introductions de farines animales.

Avant les contrôles, les introductions déclarées de farine animale en provenance des pays de la Communauté depuis 1993 représentaient un total de 153.900 tonnes. Elles concernaient 132 entreprises et 2.601 opérations. Parmi les contrôles effectués plusieurs n'ont pas permis d'aboutir à des informations certaines : quelques entreprises n'existaient plus, les documents produits ne permettaient pas une authentification des marchandises, des sondages ont dû être effectués du fait du nombre des factures.

Les corrections des introductions originaires du Royaume-Uni (14.171 tonnes) ont concerné 83 opérations pour 10.541 tonnes. Elles ont surtout porté sur le premier trimestre de 1996, au cours duquel les introductions se réduisent de 5.138 tonnes à 173 tonnes.

Au total, les contrôles effectués sur la période 1993-1996 ont permis d'apporter des réponses sur trois points :

- les statistiques d'introduction de farines animales s'élèvent, après contrôle, pour la période janvier 1993 - mars 1996 à 163.000 tonnes ;

- les contrôles opérés sur cette période n'ont pas permis d'affirmer que des farines britanniques auraient été introduites par le canal d'autres pays de l'Union européenne puisqu'ils n'ont pas mis en évidence de fausse déclaration d'origine pour les farines en provenance des pays autres que le Royaume-Uni ;

- les contrôles ont confirmé la réalité de l'introduction en France d'une certaine quantité de farines animales britanniques depuis 1993. Ces introductions s'établissent à 3.630 tonnes contre 14.171 annoncées initialement. Deux entreprises (Breiz'al et André Glon SA) sont à l'origine de 80 % des corrections comme l'indique une annexe du rapport Villain.

Une deuxième série de contrôles a été réalisée sur les déclarations d'échanges de biens portant sur ces introductions afin de déterminer si, parmi ces 3.630 tonnes, figuraient ou non des produits faisant l'objet d'une mesure d'interdiction pour la période du 1er janvier 1993 au 21 mars 1996. Cette enquête a mis en évidence que :

- 1.262 tonnes sont apparemment irrégulières : les documents requis (autorisations des services vétérinaires et engagement de l'importateur sur la destination finale du produit) n'ont pas été présentés aux services des douanes ;

- 2.170 tonnes sont régulières : l'enquête a certes confirmé l'introduction de farines animales mais s'agissant de farines de canard, poulet, lapin, thon, elles n'étaient pas soumises aux mesures de prohibition applicables aux seules farines provenant de ruminants.

Enfin, une troisième et dernière série de vérifications statistiques, réalisée en 1998, a permis d'établir les résultats définitifs suivants : 1.715 tonnes de farines britanniques (farines d'abats de volaille non soumises à l'embargo) ont été importées de janvier 1993 à mars 1996 dont :

- 1.597 tonnes de farines de volaille ;
- 65 tonnes de farines destinées à l'alimentation des chiens et chats ;
- 53 tonnes dont l'origine n'a pu être déterminée suite à la faillite de l'entreprise concernée.

Les contrôles des DEB sur la période du 1er janvier 1993 au 21 mars 1996 ont donc confirmé la réalité de l'introduction de certaines quantités de farines animales britanniques. Ils n'ont pas permis de mettre à jour de détournement de trafic des farines britanniques par le canal d'autres Etats membres.

Depuis 1996, 450 contrôles ciblés ont été ordonnés sur les entreprises les plus susceptibles d'introduire des farines britanniques. Les erreurs relevées concernaient le pays d'origine ou le code de nomenclature. Celles-ci ont donné lieu à des DEB de correction. Au total, pour cette période, les corrections n'ont pas fondamentalement remis en cause les résultats statistiques, l'ordre de grandeur des échanges ayant été maintenu.

Après vérification, aucune infraction aux embargos n'a pu être mise à jour dans le cadre de ces contrôles entre 1996 et 2000.

La commission tient à rappeler que des campagnes de vérification communes ont été menées par la DGCCRF et la DGDDI pour réaliser des études de flux afin de recenser les stocks de farines. **Ces opérations de vérification se sont achevées fin janvier 1999, sans qu'aucune fraude n'ait été décelée.**

La règle retenue en matière d'établissement des statistiques peut également expliquer certains écarts.

Les statistiques françaises indiquent en effet **l'origine** des produits, tandis que les statistiques communautaires consolidées indiquent la **provenance**, ce qui peut induire des différences, notamment en cas de commerce triangulaire.

Par exemple, une viande danoise introduite en Allemagne pour être transformée avant d'être introduite en France, est reprise en origine danoise dans les statistiques françaises mais en origine allemande dans les statistiques communautaires.

Les services douaniers contrôlent l'ensemble des opérateurs du commerce extérieur qui remplissent les DEB. S'agissant des courtiers, en matière de statistiques il peut s'agir de courtiers français qui ont importé des produits étrangers, ce qui a pu provoquer des écarts de statistiques entre les DEB remplies par les opérateurs sur la base des factures et les importations réelles en fonction de l'origine. Ce problème s'est notamment présenté s'agissant de farines irlandaises vendues par des courtiers britanniques : ces farines apparaissent comme britanniques dans certaines statistiques et dans les DEB remplies par les importateurs français, alors qu'il s'agissait en fait de farines irlandaises. Des courtiers britanniques qui ne pouvaient plus vendre les farines de leur pays ont décidé de vendre des farines irlandaises, et de ce fait, ont continué à approvisionner leurs clients français avec des farines d'autres pays.

Enfin, les statistiques ne rendent compte qu'imparfaitement des évolutions de la réglementation relative à l'embargo sur les produits britanniques.

Si l'introduction de farines de viande était interdite depuis 1989, des autorisations vétérinaires ont pu être accordées par les services du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, pour leur introduction en France à condition qu'elles ne soient pas destinées à des usines fabriquant des aliments pour ruminants. Jusqu'en 1993 et l'ouverture du marché unique, ces autorisations devaient se trouver à l'appui de la déclaration en douane.

En juillet 1994, la Commission européenne a interdit les farines de ruminants originaires du Royaume-Uni fabriquées avant cette date ainsi que celles produites jusqu'à la fin de l'année, au moment où ont été mises en place les nouvelles normes de traitement. L'importation de farines de volaille, ou de celles destinées à l'alimentation des animaux familiers reste autorisée. Force est de constater que la nomenclature ne distingue pas les farines destinées à l'alimentation des ruminants (interdites d'importation depuis 1989) ou des non-ruminants, ni les différents types de farines.

**Nombre de contrôles DEB et d'infractions
à l'article 467 du code des douanes**

Années	Contrôle	Infractions	Montant total des pénalités infligées
1996	33	15	29 700 F
1997	9	4	23 900 F
1998	313	38	32 200 F
1999	18	3	2 500 F
2000	77	10	7 200 F

Source : DGDDI (les erreurs relevées concernaient le pays d'origine ou le code de nomenclature).

(4) La piste des importations frauduleuses massives démentie par les statistiques douanières

Les indications fournies à la commission d'enquête par la direction générale des douanes lui ont permis de faire la clarté sur les différences constatées entre les statistiques françaises, belges et irlandaises.

Il existe deux sources de divergences principales : la première tient à la différence de seuil, la France ayant l'un des seuils de statistiques (à l'origine 250.000 francs) les plus bas de l'Union européenne. Ce seuil de 250.000 francs était trois fois inférieur à celui de la Belgique, qui est de 680.000 francs. Alors que les échanges transfrontaliers pouvaient être importants avec la Belgique, tous ces échanges, entre 250.000 et 680.000 francs, étaient ainsi pris en compte dans les statistiques françaises, mais pas dans les statistiques belges.

S'agissant de la seconde source de divergence, la commission tient à souligner que les informations françaises prennent en compte l'origine des produits, alors que les statistiques belges (et communautaires) ne retiennent que leur provenance.

La France comptabilise ainsi des farines belges qui ne sont pas nécessairement reprises dans les statistiques belges. M. Philippe Kearney, responsable du bureau politique agricole commune aux douanes, a indiqué à la commission : « *Ce sont deux explications des différences entre les statistiques françaises et belges. Cela n'exclut pas les fraudes à l'origine mais aucune n'a été découverte dans aucun Etat membre concernant les farines* ».

Il a ajouté : « *Sur les farines, nous n'avons pas pu déceler de fraudes, ou du moins pas de fraudes de nature importante, au-delà de quelques erreurs de déclaration. Toutefois, cela ne signifie pas qu'elles n'existaient pas. A notre sens, il n'y en avait pas car il n'existe pas de logique économique et nous n'avons pas pu déceler de telles fraudes*

Liste des infractions à l'interdiction d'importation de farines de viande et d'os britanniques constatées par les services douaniers depuis 1989

Les informations fournies à la commission d'enquête par les services de la Direction générale des douanes concernant les infractions à l'interdiction d'importation des farines de viande et d'os britanniques, constatées par les services douaniers depuis 1989 révèlent que les farines animales n'ont pas donné lieu à des constatations douanières significatives depuis 1989. Selon la DGDDI, ce constat renforce l'analyse selon laquelle il n'y a pas eu de mouvement de fraude important au cours de la période mentionnée.

Aucune **infraction douanière** n'a été constatée sur la période tandis que **deux constatations d'irrégularités non sanctionnables par la douane** ont pu être relevées :

- le 24 mars 1996, à Dunkerque, circulation irrégulière de 14,9 tonnes d'os découpés de viande bovine (société expéditrice d'Irlande du Nord) : refoulement vétérinaire et dénonciation à Parquet le 25 mars 1996, relaxe par ordonnance pénale le 5 septembre 1996 ;

- le 15 novembre 2000, au Havre, interception lors d'un contrôle à la circulation de 28 tonnes de farines de volaille provenant de Grande-Bretagne : consignation douanière, en application de l'article 322 bis du code des douanes et refoulement décidé par les services vétérinaires le même jour.

(5) L'absence de tout argument économique

Selon la Direction générale des douanes, interrogée sur l'éventuel intérêt économique d'un trafic illicite de farines britanniques, le différentiel de prix constaté dans les échanges intra-communautaires de farines carnées ne permettait pas à des mouvements de fraudes de grande ampleur de se développer. L'intérêt économique de fraudes organisées apparaît très limité compte tenu de la faible valeur des farines.

Le prix d'un kilogramme de farines animales se situait en effet à 1 franc ou 1,40 franc selon le type, le différentiel entre Etats étant réduit. Il ne s'agit pas de produits fortement taxés comme l'alcool ou les cigarettes pour lesquelles il existe des circuits de fraude bien organisés.

Selon M. Philippe Kearney : « *Si on postulait un système de fraude intervenant sur une grande échelle, il serait plus intéressant pour une organisation mafieuse de s'intéresser aux cigarettes plutôt qu'aux farines. Il s'agit de volumes qui n'ont aucun point commun* ».

Selon les documents remis à la commission d'enquête par la Direction générale des douanes, le prix des farines britanniques était supérieur en moyenne à celui des autres des Etats membres à partir de 1990.

Prix moyen d'un kilogramme de farine de viande et d'os en francs

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Moyenne	1,3	1,4	1,6	1,8	1,7	1,5	2,1	2,5
Danemark	1,2	1	2,2	1,9	2,0	3,3	3,3	3,7
Belgique-Lux	1,3	1,3	1,4	1,7	1,5	1,7	2,0	3,3
Suisse et Liechtenstein	1,6	1,4	1,4	1,5	1,5	ns	ns	ns
Italie	1,6	1,8	1,9	2,4	2,4	1,9	2,8	3,0
Royaume-Uni	1,5	ns	ns	ns	2,0	2,5	2,7	5,3
Irlande	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3	1,1	1,2	1,1
Royaume Uni	1,5	ns	ns	ns	2,0	2,5	2,7	5,3
Pays-Bas	1,4	1,3	2,5	1,9	2,2	1,3	2,0	2,4
France	2,4	2,3	2,5	ns	2,5	ns	4,1	ns
Autriche	1,1	1,0	ns	ns	ns	0,8	1,1	ns
Espagne y.c îles Canaries	ns	ns	1,3	1,7	1,8	1,4	1,6	2,1

ns : non significatif

Source : DGDDI

Le représentant du ministère de l'économie et des finances confirme les enseignements de cette statistique lors de la réunion interministérielle du 20 janvier 1997 : « *Il apparaît, jusqu'à la crise de l'ESB, que les farines belges et irlandaises n'étaient pas concurrentielles par rapport aux farines britanniques. Consécutivement à l'interdiction de ces dernières, les farines belges et irlandaises sont devenues concurrentielles et ont donc pu être importées en quantités plus importantes*

 ».

2. Un phénomène plus inquiétant : l'importation légale et dérogatoire de farines britanniques et irlandaises

Alors que l'hypothèse de fraudes massives à l'importation de farines britanniques a été avancée pour expliquer le développement de l'épidémie de l'ESB en France, le véritable problème est celui de l'utilisation de farines légalement importées.

a) Les importations de farines britanniques jusqu'en 1989

Comme il a été souligné plus haut, alors que le Royaume-Uni interdit sur son territoire le 18 juillet 1988 l'utilisation des farines contenant des protéines animales provenant de ruminants dans l'alimentation des ruminants, il continue à exporter ces produits vers l'Europe, et notamment vers la France, qui n'interdit ces mêmes farines dans l'alimentation des bovins que deux ans plus tard (arrêté du 24 juillet 1990) et dans l'alimentation des ruminants que

six ans plus tard (décision communautaire 94/38/CE du 27 juin 1994 transposée par l'arrêté du 20 décembre 1994).

Les documents qui ont été fournis à la commission d'enquête par les services de la Direction générale des douanes montrent clairement que les importations de farines animales britanniques (nomenclature européenne : 23011000) ont fortement augmenté en 1988 et surtout en 1989 avant de s'effondrer.

Les farines animales britanniques, qui avaient représenté en 1989 jusqu'à 4 % de la consommation nationale, et un tiers des farines importées avec plus de 16.000 tonnes, n'ont plus été introduites en France de 1991 à 1993. Les échanges ont repris ensuite à un rythme moins soutenu pour des farines de volaille non destinées à la fabrication des aliments pour ruminants.

**Importations de farines britanniques
(statistiques françaises - nomenclature 23011000)**

(en kilogrammes)

1985	3.556.610
1986	9.509.830
1987	8.375.078
1988	10.279.916
1989	16.030.935
1990	1.801.240
1991	0
1992	0
1993	14
1994	455.947
1995	1.096.767
1996	717.110
1997	136.680
1998	147.920
1999	1.000
2000	131.000

De 1985 à 1989, les importations françaises de farines britanniques ont été multipliées par plus de quatre, tandis qu'en une année, entre 1988 et 1989, elles ont enregistré une augmentation très importante de + 56 %.

Mais qui les a importées ?

Lors de son audition devant la commission d'enquête, M. Alain Glon, président de la société Glon-Sanders, s'est défendu avec véhémence d'avoir utilisé des farines de viande anglaise, que son entreprise aurait importées pour fabriquer des aliments pour bovins, et a mis en cause les équarrisseurs : « *Toutefois, puisque les équarrisseurs français ont mélangé des farines anglaises à leur production, je ne peux être aussi affirmatif en l'absence de farines anglaises dans mes produits* ».

A une question de M. Gérard César, s'inquiétant de l'utilisation des farines anglaises importées, il a répondu : « *Dans notre entreprise, les farines anglaises n'ont jamais été utilisées dans les aliments pour bovins ; elles servaient à fabriquer les aliments pour les volailles et pour les porcs. Je parle de farines importées par nous de Grande-Bretagne. Quand nous ne les importions pas de Grande-Bretagne, nous pensions que celles achetées aux équarrisseurs français étaient françaises* ».

A une demande du président Gérard Dériot, souhaitant obtenir des précisions sur l'origine de ces importations, il a ajouté : « *des sociétés d'équarrissage françaises avaient un commerce européen. Nous avons arrêté toute incorporation de farines animales dans les aliments pour bovins en mai 1989, quand nous avons constaté que des équarrisseurs français avaient importé des farines anglaises pour les mélanger à leur production* ».

Concernant les farines animales originaires du Royaume-Uni introduites antérieurement à mars 1996, la direction générale des douanes a indiqué à la commission que des enquêtes communes réalisées avec la DGCCRF ont permis de corriger les statistiques et de montrer que 1.715 tonnes ont été importées de 1993 à mars 1996, dont 1.587 tonnes de farines de volailles importées licitement et 65 tonnes de farines destinées à l'alimentation des chiens et chats (pet food). Seule l'origine de 53 tonnes n'a pu être déterminée, l'entreprise ayant déposé son bilan, elle n'a pu fournir la dérogation vétérinaire.

b) Les importations « dérogatoires » de farines britanniques après 1989

La commission d'enquête a pu constater que l'embargo sur les produits britanniques n'a pas été systématique et a été progressivement et partiellement levé.

L'importation d'aliments pour chiens et chats élaborés à partir de produits bovins a aussi repris le 26 avril 1996, sous réserve que les bovins ne soient ni britanniques, ni abattus au Royaume-Uni et que les aliments proviennent d'établissements ayant souscrit l'engagement des fabricants pour le commerce vers la France.

Par ailleurs, à partir de mars 1989, les farines britanniques étaient soumises à une « *prohibition relative* » selon les termes mêmes de la direction

générale des douanes. Certaines farines étaient interdites (farines de ruminants), tandis que d'autres étaient autorisées (farines de volailles ou destinées à l'alimentation d'animaux carnivores domestiques).

De 1989 à 1994, des dérogations vétérinaires ont été accordées pour l'introduction de farines de viandes britanniques en France à condition que celles-ci ne soient pas destinées à des usines fabriquant des aliments pour ruminants. D'après une note commune du 22 février 2000, de la DGDDI et de la DGCCRF, établissant un bilan de l'importation, de l'utilisation et des contrôles des produits bovins originaires du Royaume-Uni depuis 1985, datant du 22 février 2000, « *des dérogations, en nombre limité, ont effectivement été accordées.* ». Le chiffre exact de ces dérogations n'a cependant pas été précisé.

En outre, le rapport Villain précité, datant de septembre 1996, souligne que « *le point crucial pour la période sous examen (1989-1993) est lié aux certificats vétérinaires dérogatoires : combien ont été délivrés ? les services vétérinaires se sont-ils assurés que les ateliers de fabrication permettaient bien de séparer farines de ruminants importées et farines de ruminants domestiques, aliments destinés aux bovins d'un côté et aliments destinés aux autres espèces de l'autre ?* ».

Ce rapport ajoute que « *s'il apparaît que certains certificats de dérogations ont été délivrés, le ministre de l'Agriculture a refusé de communiquer à la DGCCRF la liste exhaustive des dérogations accordées.* ».

Au cours de ses auditions, la commission d'enquête a constaté que ces autorisations dérogatoires avaient été assez fréquentes, voire systématiques. Mme Marie-José Nicoli, présidente de l'UFC, a ainsi indiqué: « *Il existait une possibilité de dérogation, pour les fabricants d'aliments, d'importer ces farines anglaises. Il leur suffisait d'établir une déclaration sur l'honneur pour obtenir une dérogation des services vétérinaires. Ce type de déclaration ne signifie pas grand-chose.* ».

M. Daniel Grémillet, président de la chambre d'agriculture des Vosges, chargé à l'APCA des établissements départementaux d'élevage, a indiqué à la commission que le directeur des services vétérinaires des Côtes d'Armor, lui avait assuré que « *jamais une dérogation n'avait été refusée concernant les importations de farines anglaises.* ».

Dans le même sens, le Syndicat national des industriels de la nutrition animale (SNTA) a communiqué à la commission d'enquête une lettre de son Président, M. Bernard Desruelle, datée du 27 novembre 1989 qui précise : « *Jusqu'à présent des dérogations pouvaient être obtenues par les entreprises sous condition de réserver cette matière première aux animaux autres que les ruminants. La DGAL estime qu'il est impossible de s'assurer que les farines importées ne sont pas utilisées pour l'alimentation des ruminants et étend*

l'interdiction d'utilisation à toute farine de viande en provenance de Grande-Bretagne et d'Irlande. Nous sommes en cours de négociation pour tenter d'obtenir que des farines de viandes importées puissent être néanmoins utilisées dans les aliments autres que ruminants. Si nous aboutissons, la DGAL réservera ces farines à des usines (et non à des entreprises) pouvant justifier qu'elles n'effectuent aucune fabrication d'aliments pour ruminants ».

Un tel système de dérogations vétérinaires permettait donc de rendre licite l'introduction sur le territoire français de farines animales britanniques, à condition que celles-ci soient strictement réservées à l'alimentation des porcs et des volailles et qu'elles ne soient pas destinées à des usines fabriquant des aliments pour ruminants. Quand on connaît aujourd'hui l'ampleur, la fréquence et le caractère quasi inévitable des contaminations croisées, la commission est en droit de se demander si ces importations légales et dérogatoires de farines animales anglaises, improches à la consommation des ruminants, n'ont pas été, elles aussi, une source potentielle de contamination des bovins.

Il convient également de rappeler qu'en juillet 1994, la Commission européenne a interdit les farines de ruminants originaires du Royaume-Uni, fabriquées avant cette date ainsi que celles produites jusqu'à la fin de l'année 94, lorsque ont été mises en oeuvre des normes de traitement. L'importation de farines de volailles britanniques restait cependant autorisée.

Il faut enfin souligner que l'importation de produits bovins d'Irlande du Nord restait autorisée sous certaines conditions depuis janvier 1998. Or, la nomenclature statistique ne distingue pas l'Irlande du Nord du reste du Royaume-Uni et des importations figurent donc sous cette origine, *a priori* illicite, alors que ces importations étaient licites.

c) Les importations de farines irlandaises entre 1993 et 1996

D'après les documents fournis à la commission par la direction générale des douanes, l'Irlande a largement bénéficié de la levée de l'embargo qui pesait sur ses exportations de farines de ruminants entre décembre 1989 et mars 1993 ; ses exportations vers la France sont passées de 5.000 tonnes en 1993 à plus de 20.000 tonnes en 1994 et à près de 35.000 tonnes en 1995. Aucune importation n'a été enregistrée depuis 1998.

On peut également remarquer, qu'entre 1988 et 1989, les importations françaises de farines irlandaises sont passées de 5.725 tonnes à 27.500 tonnes, tendance similaire à celle des importations britanniques entre 1988 et 1989 mais d'une amplitude encore plus importante.

Interdites en France en 1989, en même temps que les farines britanniques, à nouveau autorisées à l'importation en 1993 pour être réinterdites en 1996, les farines irlandaises ne présentaient sans doute pas

toutes les garanties de sécurité souhaitées et étaient donc probablement contaminantes. Pourtant entre 1993 à 1996, elles ont été absorbées par le marché français, en toute légalité.

Lors de son audition par la commission d'enquête, Mme Catherine Geslain-Lanéelle, directrice générale de l'alimentation, en réponse à la question de savoir pourquoi l'interdiction d'importer des farines de viande irlandaises avait été levée le 17 mars 1993 a indiqué : « *Je considère, compte tenu des éléments que j'ai eus à ma connaissance, que c'est probablement l'évolution du contexte européen qui a amené la France à prendre cette décision. Comme je vous l'ai indiqué, il s'agissait du marché unique et les décisions communautaires qui commençaient à être prises concernaient exclusivement le Royaume-Uni et non pas la République d'Irlande. C'est probablement ce contexte qui a conduit les autorités françaises à lever la mesure d'interdiction concernant l'Irlande* ».

Cette réponse n'a pas convaincu la commission de l'opportunité de lever en 1993 l'embargo sur les farines irlandaises.

Interrogé par la commission d'enquête sur l'intérêt qu'il y avait à acheter des farines de viande irlandaises, M. Alain Decrop, président de la société Guyomarc'h Nutrition animale, a précisé : « *Les farines de viande irlandaises étaient d'une qualité intéressante et étaient vendues à un prix sans doute compétitif à l'époque. (...) Ces farines de viande irlandaises ont été utilisées uniquement dans une usine spécialisée volailles que nous avons à Questembert.* ». Interrogé sur la possibilité à l'époque de distinguer les farines irlandaises des farines britanniques, il a indiqué : « *A l'époque, l'un de nos acheteurs est allé en Irlande et il est allé voir les fabricants irlandais d'où nous sont venus ces produits. Nous avons obtenu de leur part des certificats d'origine des produits et nous avons eu aussi, de la part du ministère de l'Agriculture irlandais, un certificat indiquant que l'importation de farines de viande anglaises étaient interdites en Irlande et que, par conséquent, les produits vendus par l'Irlande étaient en provenance de l'Irlande. Par ailleurs, tous ces produits ont été contrôlés à l'arrivée des bateaux par les services de l'Etat français.* ».

La commission ne peut que constater que les chiffres actuels de l'ESB en Irlande attestent du caractère potentiellement dangereux et contaminant des farines de viande irlandaises importées en France entre 1993 et 1996. L'Irlande est en effet le deuxième pays le plus touché par l'épidémie après le Royaume-Uni avec près de 600 cas répertoriés au mois de février 2001, contre moins de 300 cas en France et plus de 180.000 cas au Royaume-Uni.

**Les importations françaises de farines animales (nc8 : 23011000, 02109090)
d'Irlande de 1988 à 2000, valeurs en milliers de francs, masse en tonnes**

origine	1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994	
	valeur	masse	valeur	masse	Valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse
Irlande	9 741	5 725	43 707	27 512	2 715	2 041	0	0	0	0	6 948	4 934	26 249	20 240
			1995		1996		1997		1998		1999		2000	
			valeur	masse	Valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse
			40 336	34 959	7 413	5 979	9 054	7 902	3 946	3 940	10	1	0	0

Source : DGDDI

D. L'ÉNIGME DES CAS NAIF : LE RÔLE DES CONTAMINATIONS CROISÉES ET DES MATIÈRES GRASSES ANIMALES

1. Les deux vagues de l'ESB

a) La vague « importée » du Royaume-Uni

La première vague de contamination de l'ESB résulte de l'utilisation (légale) de farines de viandes et d'os contaminées, importées (légalement) du Royaume-Uni.

Il s'agit, en l'espèce, de bovins nés entre 1983 et 1989 et détectés entre 1991 et 1996. Au début des années 80, la commission a pu constater qu'il n'existe que de faibles échanges de FVO entre le Royaume-Uni et la France : les FVO sont devenues massivement infectieuses au Royaume-Uni entre juillet 1984 et juin 1985.

Dès l'hiver 1985-86, des bovins français ont pu être contaminés, comme le montrent les cinq cas d'ESB diagnostiqués en 1991.

Tout laisse donc à penser que quelques importations en France de FVO infectées auraient été à l'origine de la maladie dans le cheptel français dès 1985, c'est-à-dire bien avant les importations « spéculatives » de fin 1988 et début 1989.

La dernière vague d'importation de farines de viandes et d'os du Royaume-Uni, en hiver 1988-89, est significativement plus importante en

volume, puisque ces importations sont brutalement devenues très attractives en terme de prix. La commission ne peut que constater que l'on ne retrouve pas, cinq ans après (à l'hiver 1993-94) les cas d'ESB qu'auraient suscités les contaminations de l'hiver 1988-89 : compte tenu du nombre réduit de cas et de la faible efficacité du réseau d'épidémiô-surveilance, ces cas cliniques auraient pu rester inaperçus. Témoigne de cette contamination cachée, la recrudescence des cas d'ESB diagnostiqués en 1998-99, et donc contaminés en 1993-94.

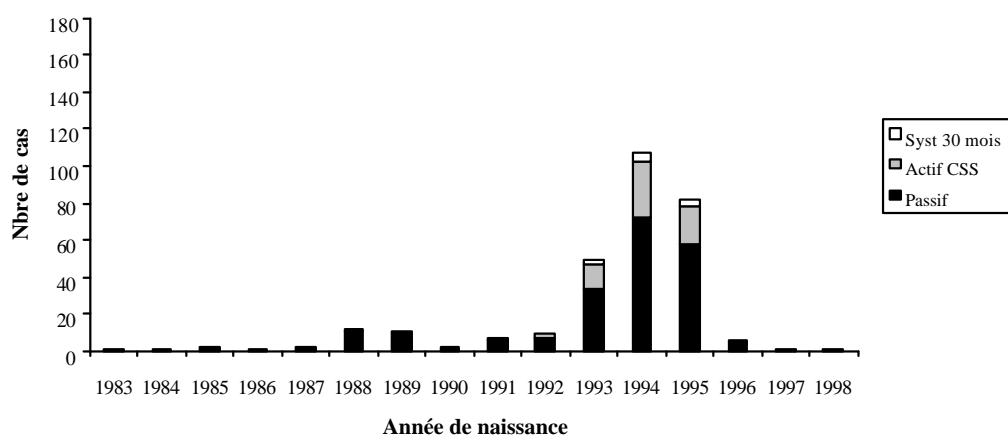
b) La vague « naï ve »

La seconde vague de contamination concerne des bovins nés après l'interdiction des farines (NAIF), les farines anglaises étant interdites, ainsi que l'utilisation des farines dans l'alimentation des bovins.

La commission d'enquête tient ainsi à souligner un paradoxe : il y a d'ores et déjà près de quinze fois plus de cas d'ESB français nés après l'interdiction des farines que de cas nés avant l'interdiction des farines, ce qui n'est pas le cas en Grande-Bretagne, où seulement 40.000 des 177.000 cas d'ESB sont nés après 1988, et donc « naï fs».

Le tableau ci-après en témoigne clairement :

Nombre de cas ESB par année de naissance en France
(source AFSSA, au 28 mars 2001)



La commission d'enquête observe que les années 1993, 1994 et 1995 sont celles d'un « pic » de contamination.

L'amélioration du système d'épidémirosurveillance clinique au cours de cette époque est indéniable : elle se mesure, de façon objective, par une augmentation nette du nombre de suspicions déclarées, étant rappelé que l'utilisation des tests de dépistage n'existe pas avant le début de l'année 2000.

Cette explication sommaire n'épuise pas les raisons de l'évolution du nombre de cas d'ESB observés ces dernières années : « *Il s'est passé quelque chose entre 1993 et 1995* », a indiqué M. Jean-Jacques Réveillon, directeur de la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires.

La commission d'enquête ne saurait évidemment avoir la prétention de prouver le rôle de tel ou tel aliment dans la contamination du bétail.

Lorsqu'un cas d'ESB est constaté, la contamination remonte en fait quatre à six années auparavant. L'enquête alimentaire, réalisée par la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires (BNEV), retrace tous les événements et les aliments consommés par l'animal de sa naissance -donc, ces aliments peuvent être achetés des semaines auparavant- jusqu'à deux ans avant sa mort : en effet, compte tenu des délais d'incubation, l'animal ne peut pas avoir été contaminé dans les 24 mois précédents le décès.

Comme l'a indiqué M. Jean-Jacques Réveillon, directeur de la BNEV, « *sur une durée moyenne d'enquête de quatre à cinq ans, nous trouvons entre 2 et 140 dénominations commerciales d'aliments qui sont rentrés sur l'exploitation, avec une moyenne d'environ 55 à 60, ces dénominations commerciales pouvant correspondre à plusieurs lots de fabrication.* »

On a indiqué à la commission qu'un éleveur recourrait rarement à un seul fabricant d'aliments : beaucoup, par souci de ne pas « mettre les oeufs dans le même panier », font « du 80/20 » : un fournisseur majoritaire à environ 80 %, et un fournisseur minoritaire à 20 %.

2. Des contaminations croisées massives

Les cas «NAIF»¹ montrent que l'agent infectieux de l'ESB a été « recyclé » en France : des vaches contaminées par les farines anglaises n'ont pas été détectées par le réseau d'épidémi-surveilance, qui ne retient que les animaux atteints de signes cliniques, lesdits signes cliniques pouvant recouvrir d'autres réalités.

¹ Nés après l'interdiction des farines animales...

La commission d'enquête estime que des farines de viande et d'os et/ou des graisses françaises sont à l'origine de la deuxième vague d'ESB : une telle affirmation peut paraître étonnante, dès lors que les FVO ont été interdites dans l'alimentation des bovins en juillet 1990, et dans l'alimentation des ruminants en décembre 1994.

La commission rappellera que les FVO sont très contaminantes et qu'il suffit d'un gramme de cerveau de bovin pour contaminer un de ses congénères.

En outre, les farines utilisées dans l'alimentation des porcs et des volailles n'ont été sécurisées que très tardivement : les farines françaises n'étaient pas exemptes de MRS jusqu'en 1996 et jusqu'en juillet 1998, le traitement thermique (133° pendant 20 minutes), mais surtout la pression à 3 bars, n'étaient pas appliqués. Il est vrai que le traitement thermique ne suffit pas à inactiver le prion.

a) Le rôle des contaminations croisées unanimement reconnu : des conséquences sous-estimées par le ministère de l'agriculture

L'audition de M. Martin Hirsch, directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), a également permis de confirmer l'hypothèse des contaminations croisées et leur rôle majeur dans l'apparition des cas NAIF : « *S'agissant des farines de viande et d'os, nous avions identifié quelques points critiques, en recommandant que l'on porte une grande attention à l'éviction des matériels à risques, aux procédés de traitement et à la séparation des circuits. Toute une série de choses nous ont ainsi facilité le travail, à partir du moment où la question de savoir ce qu'il en était à la fin de l'année dernière nous a été posée. (...) C'est ce travail que l'on est en train d'achever, sur le fondement des évaluations faites par le comité de l'ESB, fin 1998-début 1999, qui, pour expliquer les cas naïfs avait recensé cinq ou six hypothèses possibles, depuis les contaminations croisées aux différents stades, jusqu'à d'éventuelles autres voies de contaminations que les voies alimentaires. C'est cette thématique que l'on a reprise dès que l'Agence a été créée, en se demandant si les cas naïfs étaient dus à des maintiens de contaminations croisées avec les farines interdites, ou à des produits qui restaient autorisés pour certaines espèces. Les conclusions ont montré que ces deux hypothèses doivent être prises en considération et qu'il pouvait y avoir une justification à élargir la liste de ce que l'on interdisait puisqu'il est préoccupant de voir que le nombre de cas nés après l'interdiction des farines est bien supérieur au nombre de cas nés avant. (...) Les différentes enquêtes ont démontré qu'on ne peut exclure la possibilité d'une contamination croisée, soit à l'origine, soit au moment du transport, soit à la ferme ».*

Le récent avis de l'AFSSA, en date du 7 avril 2001, reprend encore de manière plus explicite, les propos tenus par son directeur général devant la

commission d'enquête : « *Les résultats des contrôles démontrent l'existence de ce que l'on peut qualifier de « bruit de fond » avec notamment la détection de fragments d'os révélateurs de la présence de protéines animales, dans l'alimentation des bovins de 1997 à 2000, malgré une amélioration sensible au cours des années. Aucune des étapes clés de sécurisation ne peut être considérée avec certitude comme suffisamment maîtrisée pour que l'innocuité des farines animales puisse être considérée comme vraiment acquise* ».

A propos des risques de contaminations croisées, l'avis de l'AFSSA fait le constat suivant :

« - *la séparation des circuits n'est pas parfaite au moment de la fabrication des aliments comme en témoignent les résultats des contrôles et des enquêtes rétrospectives. Il est vrai que l'organisation des chaînes de fabrication ne permet pas toujours d'atteindre cet objectif. En revanche, certaines pratiques telle qu'une réutilisation de « retours » d'aliments constituent un point critique qui devrait être maîtrisé* ;

« - *le transport et le stockage ont pu être des étapes de contaminations croisées liées en partie aux usages, en partie à la qualité du parc de camions qui est en cours de modernisation. En tout état de cause, les circuits de distribution dédiés aux aliments pour ruminants sont rares* ;

« - *le contrôle au niveau de l'utilisateur est, pour des raisons évidentes, quasi impossible. Les principaux points critiques identifiés au niveau des élevages concernent le recyclage des résidus alimentaires auprès des ruminants, les modalités de réception et de stockage des aliments et le caractère mono ou pluri-espèces des exploitations* ».

Ce constat de l'existence certaine et inévitable de contaminations croisées n'est pas l'apanage de la seule communauté scientifique puisque de nombreux représentants de la filière bovine l'ont également évoqué devant la commission d'enquête.

Ainsi M. Daniel Grémillet, président de la chambre d'agriculture des Vosges, chargé des établissements départementaux d'élevage à l'APCA, a déclaré : « *Gérer le problème [de l'ESB], cela impliquait d'admettre que l'on avait pu avoir des contaminations par mélange. Là aussi, la preuve a été faite que la plupart des usines d'aliments, en France, ne sont pas des usines spécialisées soit pour volailles-porcs, soit pour bovins, mais que la même usine est habilitée à faire à la fois des aliments pour bovins et des aliments pour les porcs et que le même camion peut les transporter indifféremment. Cela veut dire que l'on a pu avoir des contaminations croisées. Si on avait géré intelligemment le problème en 1996, on aurait pu, comme je viens de le faire en vous parlant des livraisons de 1992 dans mon exploitation, savoir que, sur tel site, des farines ont effectivement été introduites et que, sur tel*

autre site, aucune farine n'a été introduite. Aujourd'hui, il y a suspicion sur l'ensemble de l'alimentation et sur l'ensemble du cheptel alors que l'ensemble du cheptel n'a pas été exposé aux farines ».

De même, M. Schaeffer, premier vice-président de la FNSEA, a déclaré au cours de son audition par la commission d'enquête : « *Depuis deux ou trois ans, concernant la transparence et ensuite une séparation totale de tout ce qui est filière alimentation animale avec farines de viande et sans farines de viande, des problèmes se posaient sur le sujet malgré tout ce qui était mis en place et la réglementation. Nous avons estimé que la traçabilité et la séparation n'étaient pas totales et difficiles à respecter. Nous avons alors commencé à penser à l'éventualité d'interdire totalement tout ce qui est farines de viande aujourd'hui dans l'alimentation animale ».*

Toutefois, les auditions réalisées par la commission d'enquête ont révélé **l'absence de réelle prise de conscience par les pouvoirs publics de la gravité du risque des contaminations croisées**. Si le risque est connu et clairement identifié, les conséquences de ce risque ne sont pas évaluées à leur juste dimension.

Ainsi, Mme Catherine Geslain-Lanéelle, directrice générale de l'alimentation, a déclaré au cours de son audition : « *Pour ce qui concerne les contaminations croisées, il existe toujours des risques. Il reste que, lors des contrôles que nous réalisons et des enquêtes qui ont pu être faites par la Brigade, on peut mettre en évidence certaines contaminations qui peuvent avoir lieu soit au moment du transport, soit, le cas échéant, chez l'éleveur lorsque celui-ci dispose à la fois d'un atelier bovin et d'un atelier porcin, pour ne prendre que cet exemple. En tout cas, les données qui résultent des contrôles que nous avons effectués ne révèlent pas l'existence de contaminations croisées massives. Il a pu exister ce type de difficultés et nous avons pu parfois le mettre en évidence, mais cela n'a pas représenté, à ma connaissance, de volumes considérables. ».*

De même, au cours de son audition par la commission, M. Jean Glavany, ministre de l'Agriculture, a eu tendance à sous-évaluer l'impact du risque de contaminations croisées après 1996 : « *L'hypothèse des contaminations croisées n'est pas une hypothèse des services mais des scientifiques, c'est-à-dire du comité Dormont et de l'AFSSA. Elle ne mettait en rien en cause le dispositif tel qu'il était arrêté parce qu'elle portait sur un dispositif datant d'avant 1996. (...) les alimentations croisées portent sur des événements entre 1990 et 1996. Ce sont des alimentations croisées dans des élevages ou des exploitations après interdiction, d'où l'expression « NAIF » (né après l'interdiction des farines), c'est-à-dire après 1990 mais avant 1996, c'est-à-dire avant la sécurisation sur les farines animales. Ce sont donc des bovins qui, bien que ne s'alimentant plus avec des farines animales depuis 1990, pouvaient être nourris avec des farines destinées aux porcs ou aux*

volailles entre 1990 et 1996 alors que ces farines n'étaient pas totalement sécurisées ».

La même idée a été exprimée par M. Jérôme Gallot au cours de son audition par la commission d'enquête : « *Les risques liés à une éventuelle présence intempestive de farines dans les aliments pour bovins, par une contamination croisée, devenaient plus un problème de fraude qu'un problème de sécurité alimentaire stricto sensu.* ».

M. Jean-Jacques Réveillon, directeur de la BNEV, a donné à la commission des précisions quant à l'ampleur et l'impact de ces contaminations croisées : « *L'absence de séparation des circuits industriels des aliments destinés aux ruminants et autres espèces a occasionné la présence de reliquats dans les chaînes de fabrication, les cellules de stockage et les véhicules de transport, réalisant des contaminations croisées réduites mais significatives* ».

Pour la commission d'enquête, la piste des « contaminations croisées » semble la plus vraisemblable : elle concerne les contaminations en usines, au cours des transports, dans l'exploitation et celles dues aux aliments exportés.

b) Les contaminations à l'usine

Les contaminations croisées à l'usine apparaissent certaines. La commission a constaté que très peu de fabricants se sont spécialisés dans la seule alimentation bovine : 10 à 15 % selon M. Jean-Jacques Réveillon, directeur de la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires. Pour les sites « mixtes », les circuits de fabrication entre l'aliment « bovins » et l'aliment « volailles » ou l'aliment « porcins » n'étaient pas autrefois séparés. Les fabricants d'aliments ont mis nécessairement du temps pour « sécuriser » les circuits de fabrication, la solution la plus radicale étant de spécialiser les usines.

Hormis l'hypothèse d'importations frauduleuses, les contaminations à l'usine expliquent la présence de farines de viandes et d'os détectée chez certains fabricants.

Les enquêtes alimentaires de la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires ont montré que la plupart des industriels de l'époque produisaient des aliments destinés aux ruminants et à d'autres espèces pour lesquels les FVO n'étaient pas interdites. Seuls deux établissements étaient mono-espèces, mais un des établissements pratiquait le recyclage de sous produits issus de l'alimentation des porcs et des volailles (achat de déchets d'aliments à une usine pluri-espèces).

L'inspection des différents sites de fabrication a montré qu'une contamination croisée au stade de la fabrication était possible pour au moins un des aliments distribués pour tous les cas d'ESB analysés.

Le rapport de l'AFSSA d'avril 2001 l'explique clairement : « *Sans même prendre en compte l'éventualité d'une introduction frauduleuse intentionnelle de farines animales dans l'alimentation destinée aux ruminants, plusieurs points critiques ont particulièrement été soulignés :* »

« - *la réception des matières premières peut avoir lieu, de manière successive, dans la même fosse, quand il n'y a pas de circuit dédié aux farines de viande et d'os ;*

« - *la pratique systématique du recyclage des aliments qui sont des retours d'élevage, de magasins, des déchets en usines, des aliments de rinçage, des défauts de fabrication... dans des aliments destinés aux bovins (espèce très tolérante vis-à-vis de la qualité de son alimentation). Il n'existe actuellement aucune réglementation spécifique concernant les déchets d'usines interdisant cette pratique.*

« *Lorsque le fabricant d'aliment a d'importantes quantités de reliquats d'aliment à recycler, il peut les revendre. Il est donc possible qu'un fabricant d'aliment qui ne fabrique que des aliments pour ruminant achète et recycle des déchets d'aliments destinés aux porcs et volailles et les incorporent dans les aliments ruminants.*

« - *l'introduction accidentelle de farines animales dans les aliments pour ruminants lorsqu'il n'existe aucun « blocage » informatique sur ce point au niveau de l'automate de gestion des fabrications ;*

« - *l'existence, dans de nombreux sites, de « verse-sacs » permettant l'introduction, en cours de fabrication, de produits n'entrant pas dans la formule de l'aliment. Il a pu être considéré qu'un aliment « bovin » pouvait contenir jusqu'à 10% de composés. »*

c) Des transports contaminants

Les *contaminations de transport* s'expliquent pour les mêmes raisons : la livraison d'un fournisseur n'est pas spécialisée par type d'aliments, mais en fonction de ses clients et les aliments ne sont pas séparés de manière étanche dans les camions.

Les interlocuteurs de la commission, comme M. Jean-Jacques Rosaye, de la Fédération nationale des groupements de défense sanitaire, ont indiqué avoir constaté des « éléments hétérogènes » dans les aliments livrés en vrac.

Comme l'a précisé M. Daniel Grémillet, président de la Chambre d'agriculture du département des Vosges, « *la plupart des aliments sont livrés en vrac, c'est-à-dire que dès lors que le camion a déchargé, même si vous contestez la livraison, vous ne pouvez plus le faire parce qu'on peut toujours dire que vous l'avez mélangée à autre chose* ».

Selon l'AFSSA, une possibilité de contamination lors des livraisons (entre le fournisseur de matières premières et le fabricant, le fabricant et le distributeur, le distributeur et l'exploitant) a été identifiée dans 26 cas sur 30. Le rapport ajoute :

« *Il existe rarement un circuit de distribution dédié aux aliments pour ruminants, les contaminations croisées pouvant se produire en cas de transports successifs d'aliments destinés aux porcs et aux volailles ou de farines animales et d'aliments destinés aux ruminants (fonds de camions). La vérification de l'état de propreté du véhicule n'est pas effectuée de manière systématique. La modernisation progressive du parc de camions a permis de réduire, avec l'installation de transporteurs pneumatiques, les contaminations croisées par l'élimination des résidus dans le système de transport (il peut rester un résidu compris entre 25 et 30 kg d'aliments dans le système de transporteur à chaînes). Mais l'utilisation de tels dispositifs n'est pas encore généralisée.*

« *La livraison accidentelle d'un aliment destiné à une autre espèce a été constatée lors d'une enquête.*

« *Un guide de bonnes pratiques de transport a été publié en 1998 et diffusé auprès de la profession, mais son application n'est pas obligatoire.* »

d) Les contaminations sur l'exploitation

Les *contaminations sur l'exploitation* constituent certainement une raison non négligeable du développement de l'ESB : la tentative de fraude, plus par ignorance du degré réel de risque des farines que par un quelconque « appât du gain », n'est pas à exclure. Des éleveurs, certainement en très petit nombre, sont en mesure de « fabriquer » un aliment à la ferme, à l'aide d'une mélangeuse.

Dans le cas d'exploitations mixtes (bovins, porcs, volailles) en situation de rupture de stocks, certains éleveurs ont pu donner à leur bétail un aliment volaille ou un aliment porc. M. Jean-Jacques Réveillon, directeur de la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires, a bien exposé cette possibilité à la commission : « *Au cours de nos enquêtes épidémiologiques (...) nous obtenons des confidences en général indirectes et codées qui nous donnent à penser qu'effectivement, la pratique consistant à donner des aliments de volaille aux jeunes bovins n'est pas inexistante* ». Comme le précise M. Réveillon, « *on nous dit des choses du genre : « à bien y réfléchir, je me demande si elle ne*

s'est pas détachée un jour et si elle n'est pas allée manger dans le silo des cochons »... »

Il faut savoir en effet que « *l'aliment porc ou volaille coûte moins cher* ».

Les aliments sont stockés en silo. Comme le bovin est un animal peu sensible à la composition de l'aliment (du point de vue de son appétence, il est possible de lui donner de l'aliment porc ou volaille) et que d'autre part les fabricants ne reprennent pas les aliments de « fin de bande » lorsque les volumes sont trop faibles, la contamination croisée volontaire ou involontaire n'est pas à exclure.

La commission d'enquête citera, par exemple, le fameux « cas douteux », qui serait né en mai 1998¹ : cet animal provenait d'une exploitation hébergeant des bovins et des porcs qui a fait l'objet d'une enquête sur site ayant permis de mettre en évidence un risque marqué de contamination croisée.

Le rôle de ces contaminations sur l'exploitation peut néanmoins être relativisé par rapport aux autres types de contaminations : sur 26 cas constatés au titre du programme de tests du « Grand ouest », 20 relevaient d'exploitations qui n'accueillaient que des bovins.

La commission d'enquête considère, en d'autres termes, que les contaminations sur l'exploitation ne sont pas à exclure, surtout avant les décisions de 1996, mais semblent n'avoir joué qu'un rôle mineur.

e) Les importations de farines européennes potentiellement contaminées jusqu'en novembre 2000

(1) Le constat : 417.000 tonnes de farines européennes importées entre 1988 et 1997

Alors que les farines étaient interdites dans l'alimentation des bovins depuis 1990, et des ruminants depuis 1994, une fraction non négligeable de l'alimentation animale a été importée depuis le début des années 90.

La commission tient à rappeler que ces aliments, avant l'interdiction européenne du 4 décembre 2000, étaient susceptibles, malgré les mesures de 1996 limitant ce risque, de contenir des farines contaminées, puisque des pays européens, comme l'Allemagne ou l'Espagne, étaient touchés par l'ESB, sans le reconnaître, et fabriquaient leurs aliments sans retirer les matériaux à risque.

¹ Une étude de la filiation génétique de cet animal est en cours : le géniteur présumé ne semble pas être le géniteur réel, les analyses d'ADN ayant montré une incompatibilité génétique entre les deux animaux.

Comme il a été dit, les importations de farines britanniques ne sont autorisées en France, après 1989, que de manière dérogatoire, sous réserve de leur stricte utilisation pour l'alimentation des porcs et des volailles, et par les usines ne fabriquant pas d'aliments pour ruminants.

S'agissant des autres Etats européens, ce n'est qu'en 1994 que l'Union européenne décide d'interdire l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des ruminants et ce n'est que le 27 mars 1996 que la Commission européenne décide un embargo sur tous les produits bovins originaires du Royaume-Uni.

Jusqu'en 1996, la plupart des Etats membres ont ainsi continué à importer des farines de viande anglaises alors qu'elles étaient potentiellement contaminantes.

La commission d'enquête tient à rappeler que les mesures de sécurisation relatives à la fabrication des farines animales ne sont intervenues que très tardivement dans le reste de l'Europe, la France étant particulièrement en avance sur ce point. Ce n'est qu'en octobre 2000 que l'Union européenne a décidé de se rallier au principe du retrait des matériaux à risques spécifiés, pourtant mis en oeuvre par la France depuis 1996.

Compte tenu des données aujourd'hui connues du développement de l'ESB dans de nombreux pays européens, la commission d'enquête ne peut que s'interroger sur le caractère potentiellement contaminant des farines de viande importées légalement par la France jusqu'en 2000, celles-ci provenant des autres pays membres de l'Union européenne qui se croyaient encore indemnes de l'épidémie.

Elle rappellera qu'en février 2001 :

- 22 cas d'ESB avaient été répertoriés en Belgique,
- 9 cas aux Pays-Bas,
- 1 cas au Luxembourg,
- 3 cas au Danemark,
- 28 cas en Allemagne,
- 1 cas en Autriche,
- 2 cas au Liechtenstein,
- 365 cas en Suisse,
- 1 cas en Italie,
- 19 cas en Espagne,
- 475 cas au Portugal.

Les pays européens qui peuvent aujourd’hui se dire épargnés par cette épidémie sont donc peu nombreux. Or, après 1989, la France diversifie ses sources d’approvisionnement en matière de farines animales et importent des farines de pays aujourd’hui touchés par l’ESB.

Au cours de son audition par la commission d’enquête, M. Gérard Pascal, directeur du Centre national d’études et de recommandations sur la nutrition et l’alimentation, a indiqué qu’aucun pays de l’Union européenne ne pouvait prétendre être totalement exempt de la présence de l’agent de l’ESB.

Il a également précisé avoir établi un classement des différents Etats de l’Union européenne en termes de risques : « *Le Royaume-Uni et le Portugal figurent dans la catégorie des pays à risque le plus élevé. La deuxième catégorie comprend les pays dans lesquels nous ne pouvons croire que l’ESB n’existe pas, que les animaux malades aient été identifiés ou non. Dans cette catégorie, nous retrouvons la France, le Benelux, l’Espagne, l’Italie et l’Allemagne.* ».

Les chiffres fournis à la commission d’enquête par la Direction générale des douanes permettent de mieux appréhender l’ampleur de ce phénomène : la consommation de farines animales dans l’alimentation des animaux s’élevait à environ 400.000 tonnes par an. Les importations, entre 1990 et 1997, selon les années, ont représenté entre 5 % (1992) et 19 % (1995) de la consommation nationale totale.

Entre 1988 et 1997, la France a importé quelque 417.000 tonnes de farines relevant du code 23 01 10 00. Les Etats membres de l’Union européenne, y compris la Suède, la Finlande et l’Autriche, étaient les principaux fournisseurs de la France.

Les approvisionnements se sont diversifiés au cours de la période : le Danemark avec 12.500 tonnes, et la Belgique avec 8.000 tonnes, étaient les principaux fournisseurs au début des années 90. Ils ont été supplantés par l’Italie (16.500 tonnes en 1997) et la République d’Irlande (8.000 tonnes en 1997). On notera également, au cours de la période 1990-2000, une montée en puissance de l’approvisionnement auprès de l’Allemagne, des Pays-Bas et de l’Espagne, trois pays où l’épidémie de l’ESB est aujourd’hui avérée et en progression.

**Les importations de farines animales européennes (nc8 : 23011000, 02109090)
de 1988 à 2000, valeurs en milliers de francs, masse en tonnes**

origine	1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994	
	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse
Italie	7 892	3 412	14 582	7 435	5 232	3 347	2 983	1 685	14 059	7 488	16 545	6 738	24 145	10 248
Belgique-Luxembourg	8 327	3 815	10 758	5 587	10 533	7 928	7 069	5 257	5 730	3 989	14 886	7 522	16 121	9 593
Pays-Bas	2 656	597	2 759	527	3 288	1 106	1 625	801	1 352	432	2 758	892	11 751	5 141
Allemagne	2 999	2 023	2 123	1 144	5 008	3 381	2 041	804	1 740	349	8 352	1 099	2 678	901
Espagne	1 946	1 893	2 793	1 554	47	3	426	29	8 008	6 336	6 218	3 294	4 766	2 468
Danemark	503	19	2 324	1 422	15 025	12 529	13 206	10 010	2 168	534	3 301	1 524	2 190	1 004
Suisse et Liechtenstein	6 407	3 676	8 376	5 040	5 605	3 588	5 961	4 307	4 026	2 930	3 612	2 485	4 214	2 819

origine	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	valeur	masse										
Italie	31 051	16 164	40 174	14 494	50 401	16 561	56 705	17 264	49 771	19 745	60 981	19 357
Belgique-Luxembourg	19 776	14 372	22 728	11 374	11 444	3 350	8 614	3 369				
Pays-Bas	4 957	3 620	13 042	5 247	6 208	2 471	17 853	2 432	14 857	5 570	20 804	7 809
Allemagne	5 289	1 925	8 177	2 285	6 242	1 988	10 341	2 809	12 116	5 271	13 817	5 129
Espagne	5 371	3 518	8 206	4 726	3 530	1 663	4 238	1 574	5 325	2 644	6 982	2 722
Danemark	610	104	437	90	1 052	285	171	45	129	28	483	32
Suisse	3822	2795	3336	2705	1563	1063	830	648	1190	902	1355	855

Source : DGDDI

Tableau réalisé le 13 mars 2001

(2) Un risque de contamination maintes fois évoqué par les interlocuteurs de la commission d'enquête

L'hypothèse d'une contamination, via des farines importées en toute légalité de pays membres de l'Union européenne, où les mesures de sécurisation des farines n'étaient pas aussi développées qu'en France, a été

évoquée à plusieurs reprises devant la commission d'enquête. M. Jean-Jacques Réveillon, directeur de la BNEV, a ainsi déclaré : « *on s'aperçoit aujourd'hui que l'on a échangé des farines avec différents pays européens et que ces pays étaient contaminés* ».

De même, M. Philippe Vasseur, ancien ministre de l'Agriculture, a également mis en doute, devant la commission, la qualité des farines fabriquées dans les autres Etats membres, et que la France continuait cependant à importer : « *Quand nous avons pris la décision de ne plus incorporer les cadavres et les saisies d'abattoir dans la fabrication des farines de viande, immédiatement nous avons vu ce que cette mesure pouvait avoir d'insuffisant puisqu'en France nous ne les fabriquions plus, mais les farines fabriquées dans d'autres pays d'Europe, sans parler du Royaume-Uni, continuaient d'être fabriquées en incorporant ces cadavres et ces saisies d'abattoir* ».

M. Jean Glavany l'a souligné avec force : « *Certains pays ont continué à mettre non seulement des matériaux à risques spécifiés mais des cadavres d'animaux dans les farines animales pour nourrir leur bétail jusqu'à il y a encore quelques mois. (...) Pour moi, c'est un problème central* ».

Le problème central est surtout que ces farines étaient aussi commercialisées en France et qu'elles ont donc pu, en raison des risques avérés d'alimentations croisées, contaminer de nombreux bovins français.

(3) Une hypothèse confirmée par l'affaire Chataoui ?

Aujourd'hui, l'apparition en France d'un cas d'ESB dit « supernaïf », c'est-à-dire né après la mise en place des mesures de sécurisation supposée totale des farines (juillet 1996), pose la question de l'importation de ces farines européennes avec une acuité nouvelle.

Un responsable belge du ministère de l'agriculture M. Gilbert Houins, témoignant devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, a mis en cause l'entreprise Euro Feed Industries (EFI), dirigée par M. Youssef Chataoui. Cette entreprise aurait importé des farines de viande et d'os de diverses provenances et procédé ensuite à leur « réensachage » et à leur « réétiquetage », avec une nouvelle mention d'origine belge ou française.

La presse, et notamment « *Le Nouvel observateur* » du 26 avril dernier, vient de révéler la mise en examen de M. Chataoui, pour « *tromperie* » et « *introduction sur le territoire national de produits de nature à nuire à la santé de l'homme et de l'animal* » : la commission d'enquête, en raison du principe de la séparation des pouvoirs, et du fait qu'une procédure judiciaire est désormais engagée à l'encontre de l'intéressé n'a évidemment pas été en mesure de le convoquer pour recueillir son témoignage.

Si les motifs de mise en examen étaient confirmés par l'instruction, la commission est fondée à s'interroger :

- comment les équarrisseurs français produisant des farines animales avec des produits à risque –alors que ces produits devaient être incinérés depuis juin 1996- ont-ils pu commercialiser ces farines et les exporter ?

- pourquoi des infractions observées fin 1996, et notifiées aux pouvoirs publics français par l'administration belge ont-elles tardé à être révélées et à faire l'objet d'une instruction judiciaire ?

La commission rappellera que l'arrêté du 10 septembre 1996 faisait obligation « *lors de la commercialisation et de l'importation de sous-produits animaux et des aliments composés* » d'exiger un certificat sanitaire attestant qu'elles étaient conformes à la réglementation française et ne contenaient pas de produits à risque ; elle ne peut que s'interroger sur les raisons qui auraient conduit les autorités belges à délivrer des attestations sanitaires en ayant connaissance de l'origine frauduleuse de ces farines.

La commission d'enquête ne peut encore que constater que des dysfonctionnements des administrations de contrôle, tant en France qu'au niveau communautaire, ont sans doute perduré après 1996, permettant le développement de telles pratiques de certains opérateurs commerciaux.

Devant la commission d'enquête, M. Gilbert Bornhauser, courtier, a exprimé son sentiment sur cette affaire en ces termes : « *Monsieur Chataoui achète des farines de viande dans l'Europe entière, en Irlande et pourquoi pas en Belgique. Il les mélange avec ce qui est à haute teneur protéique, farine de viande, farine de sang, farine de plume et il fait un hyper concentré de protéines qui ensuite sert à faire la partie protéique d'un aliment volaille. Au lieu d'expédier un aliment composé complet, vous n'expédiez que la partie concentrée. Cela permet de faire du commerce alors que, peut-être, l'aliment complet n'aurait pas supporté les frais de transport.*

L'Egypte était je crois gros acheteur de ce type de concentrés. Ils étaient capables d'acheter les céréales sur le marché mondial, de rentrer des bateaux de blé, de maïs et la partie concentrée était toute faite par des gens comme Monsieur Chataoui. Il a importé des farines de viande d'Irlande, de Belgique, il en a fait un mélange, les a réexpédiées sous son étiquette. Sous cet angle on dit que c'est un fraudeur car il a baptisé des farines. Mais c'est un métier normal de mélanger d'un quasi fabricant d'aliments du bétail.

C'est peut-être cela qui est interprété de manière peut-être anormale ».

Répondant à une demande de précisions de M. Jean Bizet, il a ajouté : « *Il n'est pas le seul. Guyomarc'h est sur ce marché des concentrés et tous les fabricants d'aliments qui ont un service export* ».

Compte tenu de ses informations, la commission d'enquête ne peut donc qu'évoquer, sans trancher de manière définitive, l'hypothèse d'un « trafic international de farines à haut risque ». Il appartiendra à la justice, qui dispose, elle, du temps nécessaire pour mener ses investigations de faire la lumière éventuelle sur ce point.

Il reste que l'existence éventuelle d'un tel trafic ne doit pas faire occulter une autre source possible de contamination directe du bétail né après l'interdiction des farines animales : l'utilisation des graisses animales.

3. Le retour de la contamination directe : l'utilisation des graisses animales

Les contaminations croisées semblent constituer l'explication la plus plausible de la deuxième phase de contamination.

Au vu des informations recueillies lors de ses auditions, la commission s'interrogera également sur l'utilisation :

- de graisses animales dans divers aliments du bétail, pourtant réputés « sans farines » ;
- de graisses animales dans les lactoemplaceurs.

a) L'aliment jeune bovin : une piste sérieuse

M. Jean-Jacques Réveillon, directeur de la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires, a mentionné lors de son audition que tous les éleveurs « enquêtés » ayant eu un cas d'ESB avaient donné de l'aliment jeune bovin dans la première année de vie des animaux.

La commission tient à rappeler que l'avis de l'AFSSA du 7 avril 2001 explique que « *l'aliment « jeune bovin » n'est pas systématiquement utilisé en France, ni dans les élevages laitiers, ni dans les élevages allaitants. Compte tenu des statistiques disponibles, il peut être mis en évidence une relation statistiquement significative entre cette pratique et la survenue d'un cas d'ESB, sans qu'une telle relation puisse établir un lien de causalité. Cependant, ce lien, s'il devait être confirmé, pourrait indiquer que l'introduction d'aliments du commerce, dans une exploitation serait un facteur de risque, par l'exposition de jeunes bovins à une source contaminante. Cette question devra être approfondie et les différentes hypothèses testées dans l'enquête cas témoin* ».

Le rôle de l'aliment jeune bovin expliquerait ainsi les cas relevés dans les élevages allaitants, puisque les animaux sous la mère peuvent recevoir de cet aliment (moins d'un cas sur deux). En post-sevrage, ils peuvent recevoir, à

hauteur de 50 %, un aliment jeune bovin avec du fourrage. Un animal élevé dans des conditions naturelles peut très bien avoir consommé de l'aliment jeune bovin jeune, puis ne plus avoir été alimenté avec des aliments « industriels » le reste de sa vie.

La commission tient à rappeler que l'aliment jeune bovin et que l'aliment pour le bétail « adulte » sont fabriqués dans la même usine et sur la même chaîne de fabrication. Le risque d'une contamination croisée, dans ces conditions, n'est pas négligeable. Si l'aliment jeune bovin peut être parfois sous la forme floconnée (20 %), l'aliment bovin est toujours sous forme granulée : le floconnage (aplatissage d'un produit traité par la chaleur humide) ne constitue pas un facteur favorisant les contaminations croisées. L'aliment jeune bovin est plutôt conditionné en sac, alors que l'aliment bovin est livré en vrac. Leur teneur protéique est également différente.

La commission souhaiterait évoquer deux hypothèses de contamination :

- l'apport de reliquats de formules porcs ou volailles dans l'aliment jeune bovin : cette hypothèse indiquerait que les fabricants ont été particulièrement peu scrupuleux. Elle n'expliquerait pas les cas de «super NAIF », c'est-à-dire les bovins nés après 1996, date de l'interdiction de tout MRS bovin dans les farines ;

- l'utilisation de matières grasses animales (MGA) : il s'agirait de « grasses de cuisson », procurées par les équarrisseurs, et non de simples suifs. Leur utilisation, possible jusqu'en octobre 2000, s'expliquait pour des raisons techniques et non alimentaires : elle permettait au granulé d'être moins friable. Elle n'était pas réservée à l'aliment jeune bovin, mais on peut craindre que les jeunes animaux soient plus exposés à la contamination que les vaches adultes.

b) La voie lactée : une contamination possible par les lactoreplaceurs

La commission d'enquête a été sensibilisée très tôt, notamment à l'initiative d'un de ses membres M. Jean-François Humbert, à la question des *lactoreplaceurs*.

Elle a ainsi organisé une série d'auditions sur cette question, qui ont révélé de grandes incertitudes, lesquelles n'ont pas été levées lors des déplacements.

Selon certains, les lactoreplaceurs expliqueraient la contamination de bovins qui n'ont jamais consommé de nourriture « industrielle ». Des éleveurs ont estimé que ces produits pourraient être également à l'origine de la contamination de bovins du cheptel allaitant.

M. Jean-Paul Emorine, membre de la commission et « éleveur allaitant », a précisé que lorsqu'un problème de lait se pose pour la mère, « *tous les élevages allaitants peuvent se trouver dans la nécessité de recourir à du lait artificiel de façon momentanée, c'est-à-dire pendant quinze jours, voire un mois* ». Les fabricants de lactoremplaceurs entendus par la commission ont indiqué pourtant ne pas en vendre pour le cheptel allaitant.

Si les lactoremplaceurs ne contiennent pas des farines de viande et d'os, en raison de la typologie du produit, ils ont intégré des graisses animales. La commission rappellera une fois de plus que cette dénomination regroupe trois types de produits : les suifs fondus, les graisses de cuisson dites « graisses 15 » et les graisses d'os.

L'AFSSA rappelle dans son avis du 7 avril 2001 que « *la sécurité d'utilisation des lactoremplaceurs dépend essentiellement de la pureté des graisses utilisées, des caractéristiques physico-chimiques du procédé de fabrication et du contrôle des sources ; toutes choses égales par ailleurs, l'absence de contaminant protéique d'origine bovine ou ovine constitue un facteur de sécurité au regard du risque ATNC. La structure et les conditions de collecte dans les abattoirs est en cours de révision afin d'éviter les pollutions accidentelles des graisses par des esquilles osseuses de nature vertébrale* ».

A partir du 14 novembre 2000, les graisses de cuisson et les graisses d'os ont été interdites, tandis que les suifs fondus -qui ne constituent pas un produit d'équarrissage- restaient seuls autorisés.

Mais, selon l'AFSSA, les « suifs » -à la différence des saindoux, mis hors de cause, ne présenteraient pas une sécurité maximale, en raison de la fente de la carcasse : « *ces produits, qui servent à la fabrication des suifs et des cretons, sont issus de graisses de parage des carcasses mais également, dans une moindre proportion, d'os. Elles sont actuellement autorisées pour les espèces ruminantes et non ruminantes.*

Lorsqu'il y a présence d'os de ruminant (et potentiellement de vertèbres), ces graisses pourraient présenter un risque au regard des ESST en se fondant sur un raisonnement similaire à celui qui est développé pour les gélatines d'os et le phosphate bicalcique.

Les suifs, qui font partie des graisses de fonte, proviennent des graisses recueillies actuellement en abattoirs et en ateliers de découpe comme souligné dans la note du Comité interministériel sur les ESST en date du 30 mars 2001 transmise à l'AFSSA. Ces graisses peuvent être contaminées lors de la fente de la carcasse ainsi que dans les ateliers de découpe par des esquilles d'os de nature vertébrale. C'est la raison pour laquelle, on s'achemine vers une valorisation des graisses recueillies exclusivement en amont de la chaîne d'abattage, et en pratique avant la fente de la carcasse ».

Pour M. Bernard Lepoitevin, directeur général de la SOFIVO, les graisses animales utilisées étaient inoffensives. Jusqu'à la fin de 2000, « *les graisses étaient essentiellement constituées en France, de suif et de coprah, un peu de saindoux et de l'huile de poisson* ».

Le suif était majoritairement employé : il s'agissait de suif de première catégorie, « *du premier jus issu de la fonte des tissus adipeux d'animaux récoltés à l'abattoir* ». Ces tissus adipeux sont traités dans un laps de temps court et sont « *broyés, traités à 85°C avec un peu de vapeur, pressés et filtrés* ». Il s'agit des mêmes matières grasses qui sont utilisées en alimentation humaine pour fabriquer les biscuits, le pain, etc.

Lors de son audition par la commission d'enquête, M. Laurent Beaumont, directeur de l'entreprise d'équarrissage Caillaud, a indiqué avoir vendu des graisses d'os à un fabricant d'aliments d'allaitement.

Un fabricant de lactoreplaceurs a confirmé qu'au début des années 90, l'entreprise avait incorporé des graisses d'os pour répondre à la demande du marché nord européen : les Allemands étaient les premiers demandeurs, suivis des Hollandais. Cette pratique a été modifiée en août 2000. On a indiqué à la commission que le coût de la graisse d'os était inférieur à celui des autres matières grasses.

Devant la commission, la SOFIVO ne semblait pas informée des pratiques de la concurrence, puisque son directeur général, M. Bernard Lepoitevin, a estimé que des graisses d'os n'avaient jamais été ajoutées dans les lactoreplaceurs destinés aux bovins : seul un fabricant de produits laitiers gras, destinés à des aliments pour porcelets, en aurait utilisé, « *cet opérateur devant consommer plus des trois quarts de la production de graisse d'os française* ».

Il a ajouté que le marché était dominé par les Pays-Bas, qui produisent 43 % des aliments d'allaitement européens, et qui représentent 20 % des produits vendus en France : dès lors, toute « traçabilité » des ingrédients entrant dans la composition de ces produits d'allaitement repose sur la bonne volonté des producteurs d'origine. Selon M. Lescène, de la SOFIVO, « *on peut penser qu'un certain nombre de produits issus de la graisse d'os ont été utilisés* », ce qu'a confirmé un autre fabricant de lactoreplaceurs entendu par la commission. Il semble par ailleurs impossible de déterminer la nature des graisses animales utilisées : toutes les possibilités de dissimulation sont ainsi autorisées.

La commission d'enquête tient cependant à rappeler que la responsabilité des lactoreplaceurs ne peut être établie de manière certaine.

Selon la Brigade nationale d'enquête vétérinaire, si l'on examine les cas français dépouillés, les lactoremplaceurs n'ont pas été donnés de manière systématique, mais seulement dans un tiers des cas. **Les lactoremplaceurs ne peuvent être ainsi accusés d'être la cause unique de l'infection des bovins « naï fs». Ils ont cependant pu jouer un rôle.**

4. Les autres hypothèses de contamination : les interrogations des chercheurs

Tout au long de ses auditions, la commission a pu constater que les hypothèses de contamination par la deuxième voie (transmission mère-veau) et la troisième voie (transmission tellurique) restaient très incertaines.

Elle a également eu vent d'hypothèses de contamination relevant davantage de supputations que d'un réel travail de recherche.

a) La transmission mère-veau

La deuxième voie serait d'une importance « *très faible, lorsque toutefois elle existe* », comme l'a expliqué devant la commission M. Dominique Dormont, chef du service de neurovirologie au CEA. Elle a été démontrée dans 10 % des cas pour les mères atteintes d'ESB dans les dernières semaines de grossesse. Il semblerait que la fiabilité de l'expérience soit sujette à caution, les veaux et génisses concernés ayant été eux-mêmes nourris avec des aliments susceptibles d'être contaminés.

b) La transmission tellurique : l'expérience du prion en pot

La troisième voie, évoquée un temps par M. Jean Glavany, ministre de l'Agriculture, reste également très incertaine.

Si des champs de tremblante ont été observés en Islande, rien de tel n'est démontré dans le cadre de l'ESB. M. Dominique Dormont a indiqué lors de son audition, en réponse à une question du rapporteur, que « *nous ne disposons pas des éléments scientifiques suffisants pour répondre à cette question. Nous savons toutefois que le prion est capable de survivre dans des conditions étonnantes* ».

L'exemple de Paul Brown est habituellement cité : ce chercheur a montré qu'une souche de tremblante, enterrée dans un pot de fleurs, restait infectieuse après trois ans, M. Dormont ayant fait observer à la commission qu'il s'agissait d'un « *fait expérimental encore relativement anecdotique* ». Comme il l'a expliqué, « *si l'environnement avait été réellement contaminé, nous n'assisterions pas alors à la décroissance des cas britanniques telle qu'elle existe actuellement* ».

Les pratiques d'épandage de déchets bovins, utilisées notamment par l'agriculture biologique, semblent toutefois à proscrire. Selon M. René Bailly, président du syndicat national des vétérinaires d'exercice libéral (SNVEL), elles étaient encore utilisées en décembre 2000 dans certains départements du Grand Ouest¹.

En ce qui concerne les engrais, la commission d'enquête a appris, lors de l'audition de M. Jérôme Gallot, qu'une mesure utile de précaution, prise en 1992 et visant à imposer une homologation à toutes les matières fertilisantes qui renfermaient des farines de viande, avait été bizarrement annulée par le Conseil d'Etat en 1995² pour « *défaut de motivation* ». La commission s'étonne qu'il ait fallu attendre 2001 pour qu'une nouvelle mesure soit proposée aux ministres.

Une autre hypothèse a été évoquée par M. Luc Montagnier devant votre commission, celle de la transmission par **les acariens du fourrage**.

c) La piste de l'eau ?

La piste de l'eau a été singulièrement mise en avant par l'un des interlocuteurs de la commission d'enquête.

Lors de son audition, M. Christian Huard, président de Conso France, relevant que des farines animales avaient été données aux poissons, a indiqué que « *des spécialistes nous disent qu'un certain nombre de bovins ont pu être contaminés non pas par leur alimentation de farine, mais par l'eau, notamment dans les élevages extensifs, où on ne leur avait donné aucune farine. Or, si l'eau est contaminante pour les bovins, elle l'est aussi nécessairement pour les humains* ». Les « *nappes phréatiques* » seraient alors atteintes.

Invité par le rapporteur et par le président de la commission d'enquête à préciser ces affirmations et à identifier lesdits « *spécialistes* », M. Huard a expliqué que ces chercheurs, membres du CNRS, n'avaient pas souhaité voir leurs noms révélés, puisqu'ils parlaient à Conso France « *en tant que citoyens* ».

Au-delà de ces hypothèses, la commission d'enquête considère qu'il est nécessaire de prendre des mesures de précaution vis-à-vis du stockage des farines et d'éviter que le ruissellement des eaux de pluie ne porte atteinte à l'environnement. Si la question des effluents des sites d'équarrissage, la commission l'a constaté lors de son déplacement dans l'Allier, mérite effectivement, comme le note le rapport de l'AFSSA, d'être attentivement

¹ *D'après les informations, non vérifiées recueillies par la commission, des FVO auraient été utilisées comme engrais en Suisse, et ceux-ci seraient interdits dans l'agriculture britannique, mais autorisés dans les jardins particuliers d'agrément.*

² *Le SIFCO figurait parmi les requérants.*

traitée, aucun spécialiste des maladies à prion n'a signalé à la commission l'hypothèse d'une contamination des bovins par l'eau.

d) La piste de la Comtesse de Mar : les produits organo-phosphorés ?

Lors d'une réunion à Westminster, avec ses collègues britanniques du Sub-committee D « *Environment, Agriculture, Public Health and Consumer Protection* » de la chambre des Lords, la commission d'enquête a pu s'entretenir avec *the Countess of Mar, Deputy Speaker of the House of Lords*, et par ailleurs exploitante agricole, qui lui a exposé la théorie dite « ops » : produits organo-phosphorés.

La Comtesse a ainsi indiqué à la délégation que l'utilisation de produits chimiques organo-phosphorés, utilisés pour prévenir l'altération des farines de viande et d'os destinés à l'alimentation des ruminants, qui sont plus exposées à la pourriture que les autres éléments constituant l'aliment, seraient davantage à l'origine de la contamination par l'ESB des troupeaux anglais que les farines animales elles-mêmes.

La commission d'enquête n'a pas été en mesure de valider cette thèse, celle-ci ayant par ailleurs été exposée en anglais dans des termes très techniques, peut-être imparfaitement rapportés par la traductrice, au demeurant remarquable, affectée à la délégation lors de son séjour à Londres.

E. DES CONTRÔLES PARTIELS ET INSUFFISAMMENT COORDONNÉS

1. Des contrôles douaniers allégés depuis la mise en œuvre du marché unique

a) Le rôle essentiel de la douane dans le contrôle de la chaîne alimentaire

La commission d'enquête tient à souligner, s'agissant des farines de viande et d'os, le rôle essentiel de la douane française, qui est notamment chargée de contrôler les mesures restrictives à l'importation de produits bovins britanniques ; les farines carnées, jusqu'à leur interdiction générale, ont fait l'objet de mesures de plus en plus restrictives.

- depuis 1965, les farines animales pouvaient rentrer en France dans les conditions de droit commun ;

- le 13 août 1989, la France interdit l'importation des farines de viande en provenance du Royaume-Uni et, en décembre, des farines irlandaises ;

- en 1990, la Commission européenne prend des décisions, relayées en France par des avis aux importateurs, restreignant l'importation des animaux vivants, des viandes et abats en provenance du Royaume-Uni ;

- en 1993, l'interdiction d'importation des farines irlandaises est levée ;

- en 1994, la Commission européenne interdit les exportations de farines de ruminants originaires du Royaume-Uni et fabriquées avant le 1^{er} janvier 1995 ;

- en 1996, un embargo national et communautaire entre en vigueur sur les produits bovins d'origine britannique et les farines de viande et d'os de mammifères ;

- en novembre 2000, la France interdit l'ensemble des farines animales dans l'alimentation des animaux, à l'exception des farines de poisson pour les seuls poissons. L'Union européenne prend, en décembre, une mesure d'interdiction dont le périmètre est moins large (les farines de poissons ne sont pas prohibées dans l'alimentation des animaux terrestres).

La Douane intervient en coopération avec d'autres administrations pour le contrôle de la chaîne alimentaire, notamment la DGAL et la DGCCRF.

Le contrôle de la chaîne alimentaire ne peut se focaliser sur le seul produit mais doit également viser le processus de production et de fabrication (abattoirs, ateliers de découpe, de transformation, etc.) ou de commercialisation (restauration, grandes et moyennes surfaces, etc.). Enfin, la traçabilité des produits revêt une importance particulière puisque, tout au long du processus de la chaîne alimentaire, les produits doivent pouvoir être précisément localisés et leur origine et leur destination doivent pouvoir être identifiées.

La douane contrôle les opérations d'importation ou d'exportation de produits bruts ou finis, qui se situent en amont ou en aval du processus de production, ou de transformation sur le territoire national.

b) Une évolution des modalités et des moyens de contrôle de la douane : du contrôle systématique à un contrôle aléatoire.

La commission d'enquête a pu constater que les moyens de contrôle des services douaniers ont notablement évolué depuis l'avènement du marché unique.

Jusqu'au 1^{er} janvier 1993, les contrôles douaniers étaient systématiques aux frontières nationales, y compris sur les produits

communautaires. Ils s'ajoutaient aux contrôles vétérinaires préalables sur ces produits.

La mise en place du marché unique, en 1993, a entraîné la suppression des formalités de dédouanement dans le cadre des échanges intra-communautaires. Il en est résulté, d'une part, la disparition des contrôles vétérinaires et douaniers systématiques aux frontières, remplacés par des contrôles ponctuels sur l'ensemble du territoire, d'autre part, une modification du régime de collecte des statistiques du commerce extérieur.

Cette différence entre ce qui relève du communautaire et ce qui n'en relève pas, a des conséquences sur l'applicabilité du code des douanes national. Ce code s'applique directement aux produits en provenance de pays tiers, et permet des mesures adaptées à la nature des contrôles de flux transfrontaliers : droit de visite des marchandises, droit d'injonction d'arrêt au conducteur et d'immobilisation des moyens de transport, droit de communication des certificats sanitaires et de tout document commercial, droit de saisie, possibilités de sanctions.

Concernant les produits communautaires, l'article 2 *bis* du code des douanes ne s'appliquait pratiquement plus depuis 1993, jusqu'à la création récente de l'article 38-5 dans ce même code par la loi du 4 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire en matière de santé des animaux.

En dépit de la réduction de ces pouvoirs, il pouvait être fait application de certaines dispositions du code des douanes dans des cas très restreints.

Le code rural habilite ainsi les agents des douanes à effectuer certains contrôles sur les animaux vivants et les produits carnés accompagnés d'un document vétérinaire obligatoire (c'est le cas par exemple des viandes qui doivent être accompagnées d'une attestation indiquant qu'elles ne contiennent pas de matériaux à risques spécifiés).

Le code rural les habilite également à effectuer des contrôles documentaires et une simple inspection visuelle des marchandises visées par le code rural. Les agents des douanes peuvent, en outre, consigner les marchandises, par l'application de l'article 322 *bis* du code des douanes, dans l'attente d'une inspection vétérinaire.

Des contrôles de produits alimentaires sont également possibles sur le marché national. En cas de danger grave et immédiat pour la sécurité et la santé des consommateurs, la douane peut s'appuyer sur le code de la consommation, qui n'offre toutefois que des moyens de contrôle plus restreints que le code des douanes : les contrôles ne peuvent, par exemple, être opérés que de jour.

Le nouvel article 38-5 du code des douanes permet toutefois aux agents des douanes de retrouver des prérogatives plus larges, pour des marchandises, désignées par arrêté, qui font l'objet de mesures de restriction communautaires ou nationales dans les échanges intra-communautaires, conformément au droit commun d'avant 1993.

La douane est en mesure de mobiliser 10.000 agents (sur les 19.000 douaniers) et d'affecter environ 1.800 douaniers dans les directions régionales du nord et de l'est, où s'effectue la plus grande partie des introductions ou des importations. En 2000, 1,3 million de camions sont arrivés de Grande-Bretagne, soit à Calais par le tunnel, soit à Boulogne ou à Calais par les ferries.

Le dispositif douanier de contrôle repose sur un triple niveau.

(1) Des contrôles immédiats aux frontières pour les importations des pays tiers

Ces contrôles permettent de procéder aux opérations de dédouanement des produits de pays tiers. A l'occasion de ces formalités, abolies en 1993 pour les produits communautaires, les douaniers s'assurent notamment de l'origine des marchandises déclarées et du fait que les contrôles sanitaires ont bien été opérés, y compris concernant les farines animales qui peuvent être importées de pays tiers.

Les laboratoires des douanes procèdent chaque année à environ 12.000 analyses de produits agro-alimentaires.

Même si les règles du marché intérieur ne prévoient pas de contrôles douaniers systématiques à la frontière des Etats membres, de tels contrôles peuvent être cependant mis en place en cas de crise, notamment quand un embargo est décidé par les autorités politiques nationales.

(2) Des contrôles ponctuels lors des transports

Ces contrôles peuvent être effectués en tout point du territoire, notamment par les 6.500 agents les plus concernés des services de surveillance.

Entre le 22 mars 1996 et le 31 décembre 1999, environ 842.000 véhicules de transport ont été contrôlés par les services douaniers et les services vétérinaires, qui ont décidé le refoulement pour 125 constatations et la destruction pour 11 constatations.

Concernant les produits communautaires, la douane ne saurait contrôler tous les véhicules, ce qui irait à l'encontre du principe de libre circulation des marchandises : elle a cependant la possibilité de mettre en place un système de contrôle fondé sur une analyse du risque et sur un ciblage.

Le ciblage consiste à centrer les contrôles sur les moyens de transport qui, en raison de leur origine, de leur provenance, de leur itinéraire ou de leurs caractéristiques propres (par exemple camion frigorifique), sont les plus susceptibles de transporter des marchandises litigieuses.

Avant la mise en place de l'embargo et depuis 1994, des contrôles renforcés sur le transport d'animaux vivants ont été effectués en liaison avec les services vétérinaires, en vue de déceler les failles dans le dispositif d'identification des animaux vivants et de lutter contre les fraudes et les trafics dans ce secteur.

Deux actions ont été réalisées à ce titre en 1994, en 1995 et 1996. Deux autres opérations exceptionnelles ont été réalisées en 1997 avec la brigade nationale des enquêtes vétérinaires, les anomalies constatées relevant principalement de la compétence des services vétérinaires.

(3) Des contrôles a posteriori dans les entreprises

Ces contrôles sont effectués dans les entreprises afin de s'assurer que des produits interdits n'ont pas été introduits d'autres Etats membres ou importés de pays tiers.

Il peut, par exemple, s'agir des contrôles de déclarations d'échanges de biens (DEB) ou d'enquêtes des services de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED).

En 1999, 52.428 contrôles de DEB ont été réalisés par l'ensemble des services douaniers, 11.485 de ces contrôles correspondant aux contrôles dits de deuxième niveau, c'est-à-dire menés dans des entreprises. Ces contrôles sont systématiques pour l'ensemble des produits bovins concernés par l'ESB.

(4) Les suites contentieuses données aux contrôles

S'agissant des contrôles à la circulation, et en application de la circulaire du ministère de la Justice du 30 juillet 1996, il a été décidé en octobre 1996 de porter à la connaissance du procureur de la République, après mise en oeuvre d'une procédure de consignation douanière des marchandises litigieuses et la saisine des services vétérinaires, toute infraction aux règles de prohibition ou d'interdiction constitutive d'un délit sanctionné par l'article 337 du code rural.

La consignation peut, après dix jours, être prolongée suite à la saisine du procureur de la République, pour une durée totale de 21 jours. Dans le cadre de l'ESB, depuis mars 1996, 213 consignations douanières ont donné lieu à 125 refoulements décidés par les services vétérinaires. Sur l'ensemble de ces consignations, 64 dénonciations aux procureurs de la République ont été effectuées sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale.

S'il apparaît que la marchandise est prohibée, elle peut être réexportée ou détruite, selon la nature de la marchandise, sur décision des services sanitaires ou de l'autorité judiciaire.

Pour les marchandises frauduleuses originaires des pays tiers, des sanctions douanière pourraient être prises sur la base de l'article 414 du code des douanes.

S'agissant des contrôles a posteriori, la commission d'enquête tient à noter que, dans le cadre d'une information judiciaire ouverte le 1^{er} août 1997, la douane a communiqué à la justice les résultats d'une enquête sur une entreprise belge soupçonnée par l'Office communautaire de lutte contre la fraude (OLAF) de trafic de viande bovine d'origine britannique. L'enquête a été menée auprès d'opérateurs français qui s'étaient approvisionnés auprès de cette entreprise.

c) Le rôle de la douane dans l'établissement des statistiques d'importation et d'exportation

Comme il a déjà été souligné, chaque importation de produits originaires des autres Etats membres de la Communauté était traitée avant 1993 comme celle des pays tiers et donnait lieu au dépôt d'une déclaration en douane soumise à des contrôles douaniers systématiques. Les statistiques douanières reposaient donc sur l'exploitation de la totalité de ces déclarations.

Depuis le 1^{er} janvier 1993, le système statistique des Etats membres de la Communauté, repose sur la déclaration d'échanges de biens (DEB), déposée mensuellement, qui tend à altérer la fiabilité des statistiques établies par les services douaniers français. Cet inconvénient a déjà été analysé par la commission lorsqu'a été abordée la question des importations frauduleuses de farines britanniques.

L'absence de seuil communautaire pour le dépôt obligatoire des DEB, et l'absence d'harmonisation entre les différents systèmes statistiques européens, ainsi que la complexité de la nomenclature combinée tarifaire européenne qui ne permet pas une identification précise des produits introduits, conduisent à des discordances qui peuvent être diversement interprétées.

Après la disparition du contrôle aux frontières intra-communautaires, le seul contrôle possible reste l'exploitation des DEB *ex post* mais le dispositif juridique mis en place ne permet que de vérifier l'exactitude statistique des renseignements fournis (production effective de la DEB et exactitude des mentions portées).

Le contrôle et l'exploitation des DEB par les services des douanes se déroulent en fait à trois niveaux.

(1) Avant la saisie des données

Le Centre interrégional de saisie des données (CISD) vérifie que les mentions demandées sont convenablement portées et effectue un contrôle de vraisemblance limité (par exemple que la nomenclature comprend bien huit chiffres ou encore que les codes de transaction ou de facturation sont valides).

(2) Après la saisie des données

La Direction nationale des statistiques du commerce extérieur (DNSCE) procède à des rapprochements entre prix et volumes et effectue, après une sélection automatique, une vérification des déclarations de forte valeur. A côté de ces vérifications systématiques, la DNSCE peut, à des fins de recherche particulière, établir des listes d'opérations et d'opérateurs. Depuis juin 1996, ce mode de traitement est utilisé pour faire apparaître les importations de farines et de produits bovins en provenance du Royaume-Uni.

La DNSCE vérifie aujourd'hui systématiquement, avec chaque opérateur les mentions portées sur une DEB retraçant une introduction de produits suspects en provenance du Royaume-Uni.

Les opérations menées par la DNSCE permettent d'améliorer la fiabilité de la statistique du commerce extérieur et de fournir une banque de données aux services extérieurs des douanes qui sont chargés, en cas de recherche particulière, des enquêtes portant sur la matérialité des opérations d'introduction ou d'expédition.

(3) Les opérations ponctuelles de vérification des DEB

Les vérifications se font au niveau des recettes des douanes. Les douaniers disposent de certains pouvoirs d'investigation, et notamment du droit d'obtenir de l'intéressé les renseignements et documents nécessaires à l'établissement de la DEB. Les infractions à la DEB ne sont pas des infractions douanières mais des infractions administratives assorties d'amendes de 5.000 à 10.000 francs, pour défaut de présentation, et de 100 francs, pour omission, dans une limite de 10.000 francs.

d) Les défaillances du contrôle douanier français entre 1993 et 1996

L'insuffisance des contrôles douaniers en France, entre 1993 et 1996, a été stigmatisée par le rapport de M. Claude Villain sur les contrôles exercés par les services du ministère de l'Economie et des Finances en matière d'ESB, daté du 18 septembre 1996 et que la commission d'enquête a tenu à se procurer.

Le rapport de l'inspection des finances souligne en effet que « *le changement des pratiques douanières découlant, à partir de 1993, du*

marché unique, n'a pas pris en compte les spécificités des produits dangereux ou faisant l'objet de mesures de surveillance comme les farines de viande ; les contrôles qu'aurait néanmoins pu permettre le nouveau régime n'ont été déclenchés qu'en 1996. ».

Sur un plan général, entre 1993 et 1996, les DEB n'ont pas donné lieu de la part des services d'enquêtes à de nombreuses vérifications sur le terrain. Ce n'est que le 28 octobre 1993, toujours selon le rapport Villain, que l'instruction est vraiment donnée de contrôler les DEB. Depuis lors, et surtout jusqu'à la fin 1996, il semble que quelques contrôles de DEB ont rencontré des difficultés (procédures, taux d'amendes) et ont révélé un nombre très élevé d'erreurs (absence de DEB, mauvaises indications de valeur, erreurs relatives à la nomenclature et à l'origine).

S'agissant des farines animales, ce n'est que le 20 juin 1996 que les DEB relatives aux introductions de ces marchandises ont fait l'objet d'une vérification particulière.

Le rapport Villain souligne ce retard sans complaisance : « *Il n'est pas exagéré de dire qu'entre l'avis aux importateurs de 1989 et cette note du 20 juin 1996, l'attention des services extérieurs des douanes n'a jamais été appelée sur le contrôle de l'introduction de ces produits. Les moyens d'un contrôle ciblé existaient, même sous le régime de la DEB : c'est ainsi que la DNSCE sort maintenant tous les mois la liste des entreprises ayant déclaré des introductions de produits sous embargo en provenance du Royaume-Uni. Une application de cette procédure dès 1994 aurait permis d'approfondir par enquête les déclarations suspectes. Quoi qu'il en soit, la vérification des DEB en juin-juillet 1996 a permis de faire le point sur les quantités de farines importées du Royaume-Uni depuis 1993 et l'introduction du marché unique ».*

Cette première vérification des DEB portant sur les importations en provenance du Royaume-Uni de 1993 à la fin du premier trimestre 1996, a suscité plusieurs observations dans le rapport Villain :

- il est surprenant que, quatre ans après l'introduction des DEB, des entreprises importantes fassent encore autant d'erreurs non seulement d'origine, mais aussi des oubliés purs et simples de déclarations. Manifestement, les entreprises ne prennent pas au sérieux les DEB ;

- il est également surprenant que les erreurs se soient concentrées sur l'origine « Irlande », alors que la Direction générale des douanes n'a pas décelé d'erreur pour les farines de viande originaires d'autres pays ;

- le contrôle des DEB, y compris *a posteriori* dans les entreprises, n'a pas permis de mettre à jour un trafic organisé, par exemple une origine britannique « naturalisée » avec des complicités irlandaises, la Direction générale des douanes a également écarté un éventuel détournement de trafic ;

- le rapport Villain observe enfin que la DGDDI n'a apparemment pas fait procéder à la vérification des DEB concernant la position 230 900 (préparations alimentaires pour animaux, autres que les préparations pour chiens et chats conditionnées pour la vente au détail).

Si, depuis 1996, des progrès sensibles ont été enregistrés grâce à la vérification des DEB, la commission d'enquête considère que le système de contrôle des douanes a été défaillant pour la période antérieure.

M. Alain Cadiou, directeur général des douanes et des droits indirects, l'a d'ailleurs reconnu lors de son audition : «*Aujourd'hui, nous n'avons pas d'autre instrument [que la DEB], mais il faut reconnaître que la déclaration n'était pas prévue pour cela. C'est un vrai problème. S'agissant du seuil, on peut regretter son niveau, mais il est bien plus faible que dans les autres pays européens ; ceci n'est pas une excuse, bien au contraire* ».

Ainsi, même si la France a conservé un dispositif douanier rigoureux, le mode d'intervention des douanes depuis 1993 a changé et de ce fait, la logique des contrôles mis en oeuvre a également été modifiée. Alors que les contrôles étaient systématiques sur les produits bovins, en liaison étroite avec les services vétérinaires, les douanes ne pratiquent désormais que des contrôles inopinés, sur le territoire national, sur la seule base de ciblages, repérages ou identification de véhicules suspects, autant de procédures sans doute trop légères dans le contexte de l'ESB.

2. Les contrôles assurés par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

L'audition de M. Jérôme Gallot, Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, a permis d'apporter à la commission d'enquête les précisions indispensables quant au rôle de ses services en matière de contrôle de la sécurité alimentaire.

La DGCCRF emploie un peu plus de 4.000 personnes, parmi lesquelles environ 3.000 sont affectées dans les directions départementales et régionales, 350 dans les huit laboratoires mis à la disposition de la direction générale.

Cette administration de régulation et de contrôle, outre son rôle en matière de sécurité alimentaire, a vocation à assurer d'autres missions, parmi lesquelles la sécurité des produits industriels, le contrôle des marchés publics et de la concurrence ou encore la protection économique du consommateur.

Dans le cadre de la crise de l'ESB et du contrôle des marchandises prohibées ou soumises à certaines mesures de restriction, telles les farines

carnées, le rôle de la DGCCRF est précisé par le code de la consommation : assurer la loyauté des transactions, en l'occurrence le contrôle chez les fabricants d'aliments, la vérification des formulations et de l'étiquetage et, plus largement, la protection des consommateurs dans le cadre d'une surveillance générale du marché.

Les principales infractions dans le cadre de la crise de l'ESB sont les suivantes : tromperie sur les qualités substantielles de la chose (article L. 213-1 du code de la consommation), falsification des marchandises (article L. 213-3), publicité mensongère (article L. 121-1 et L. 121-6), utilisation de signes d'identification falsifiés (article L. 217-6 et L. 217-7).

La DGCCRF doit exercer sa mission en coopération avec d'autres services de contrôle tels que la DGAL ou la DGDDI, coopération qui a été insuffisante jusqu'en 1996 mais s'est renforcée depuis comme il sera vu plus loin.

Concernant l'application de l'arrêté du 24 juillet 1990, modifié par l'arrêté du 26 septembre 1990 portant interdiction de l'emploi de certaines protéines d'origine animale dans l'alimentation et la fabrication d'aliments destinés aux animaux de l'espèce bovine, la note de service n° 5653 du 6 novembre 1990, modifiée à plusieurs reprises, et notamment en 1996, entre la DGCCRF et la DGAL, précise le champ d'intervention respectif des deux directions.

a) L'arrêté du 24 juillet 1990 : l'interdiction des farines dans l'alimentation des bovins

La note de service initiale, du 6 novembre 1990, précise d'abord le champ d'application de l'arrêté du 24 juillet 1990 : l'utilisation des protéines issues des farines ou poudres d'os, des cretons de viande, des farines de viande, et du sang est interdite dans l'alimentation des animaux de l'espèce bovine.

Votre commission tient à préciser que ne sont pas concernées par cette interdiction les protéines issues des produits laitiers, des ovoproduits, des poissons, des animaux marins et des volailles, produites dans des conditions de collecte, de traitement et de stockage garantissant qu'aucune contamination croisée avec des protéines provenant d'autres espèces animales n'est possible.

En conséquence, il n'y a pas lieu de s'opposer à la commercialisation pour les animaux de l'espèce bovine des protéines d'origine avicole provenant d'entreprises traitant exclusivement ces produits à partir de matières premières provenant des abattoirs spécialisés, collectées à part, subissant un traitement industriel spécifique et stockées séparément des protéines dont l'utilisation est interdite. Les farines de plumes sont considérées comme ayant fait l'objet d'un traitement industriel spécifique.

b) Le partage des compétences : l'équarrissage à la DGAL, la fabrication d'aliments à la DGCCRF

La note de service du 6 novembre 1990 précise que les contrôles de l'application de l'arrêté du 24 juillet 1990 modifié incombent aux agents de la DGAL et de la DGCCRF.

Les interventions doivent avoir lieu au niveau des unités de collecte de production et de stockage des protéines animales, qu'elles se situent dans les abattoirs et les entreprises d'équarrissage, ou chez les fabricants d'aliments composés.

Pour les protéines issues de volaille, les exploitants d'ateliers qui disposent de circuits de collecte, de traitement et de stockage séparés de ceux par lesquels transitent les protéines interdites par l'arrêté doivent se signaler à la Direction des services vétérinaires dont ils dépendent, si les produits qu'ils élaborent sont susceptibles d'être incorporés dans les aliments pour bovins.

Les contrôles réalisés par les agents de la DGAL sont principalement axés sur les installations de production et de stockage de protéines animales, ainsi que sur l'origine des matières premières qu'elles mettent en oeuvre et les conditions de leur collecte. Ils interviennent donc principalement chez les équarrisseurs.

Les interventions des agents de la DGCCRF consistent principalement à examiner les documents écrits et à procéder à des prélèvements aux fins d'analyse. Elles ont lieu principalement chez les fabricants d'aliments pour animaux mais cette intervention n'empêche pas les agents de remonter en amont, notamment chez les équarrisseurs, pour contrôler l'origine des matières premières utilisées.

c) Les contrôles relevant spécifiquement de la DGCCRF

(1) Les contrôles sur les farines destinées aux animaux

Lors de son audition par la commission d'enquête, M. Jérôme Gallot a distingué les trois volets relevant des contrôles de sa direction.

•*Des contrôles généraux réalisés dans les entreprises*

Les contrôles réalisés par la DGCCRF dans les entreprises ont pour objet de déceler, à tous les stades de la production et de la transformation, les pratiques interdites, de repérer les marchandises non conformes et dangereuses et, par conséquent, de rechercher des infractions éventuelles, d'évaluer le dispositif d'autocontrôle mis en oeuvre par les entreprises pour s'assurer de la bonne exécution de leur activité au regard de leurs obligations et de remédier aux anomalies détectées à l'occasion des contrôles.

A cette occasion, les agents de la DGCCRF effectuent des constatations directes, procèdent, éventuellement, à des prélèvements d'échantillons qui sont ensuite analysés dans un laboratoire officiel, et examinent les différents documents ayant trait à la fabrication (factures d'achat, bons de livraison, factures de vente, formules de fabrication).

Les entreprises de fabrication d'aliments pour animaux constituent donc le cœur de la compétence de la DGCCRF. Entre 1990 et 1995, le nombre de ces contrôles était compris entre 200 et 400 par an ; depuis 1995, entre 700 et 950 contrôles sont effectués chaque année.

Le nombre de visites de contrôle en entreprise par la DGCCRF, entre 1989 et 1999, a évolué comme suit :

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
202	429	435	416	368	377	271	957	693	820	880

Source : DGCCRF

• *Des contrôles sur les farines de viande importées*

Depuis l'avènement du marché unique, les instructions de contrôles ont été renouvelées par la DGCCRF, dans une note de service du premier trimestre 1993 ayant pour objet de vérifier l'absence d'utilisation illégale de farines de viande importées. Les opérateurs de la filière étaient recensés et les lots de marchandises suivis jusqu'à leur destination finale.

Les importations d'aliments composés pour bovins faisaient également l'objet de contrôles aléatoires afin de vérifier l'absence de farines animales interdites. Ces contrôles n'ont pas mis en évidence d'utilisation illicite de farines de viande.

Depuis la fin des années 1970, le service de la répression des fraudes a également mis en place un contrôle qualitatif des produits destinés à l'alimentation animale en effectuant des prélèvements pour analyse microbiologique et physico-chimique lors de leur débarquement dans les ports des régions Ouest ; ces contrôles ne peuvent être, *stricto sensu*, considérés comme des contrôles à l'importation.

Ainsi, trois navires ont fait l'objet de contrôles en 1993 pour un tonnage de 2.150 tonnes, 19 en 1994 pour un tonnage de 19.920 tonnes de farines de viande irlandaises, 24 en 1995 représentant un tonnage de 28.667 tonnes et 6 au premier semestre 1996 pour un tonnage de 7.488 tonnes.

Ces vérifications portuaires -indépendamment des contrôles effectués lors de la procédure d'importation qui ne sont pas de son ressort- et dans les

entreprises de fabrication d'aliments pour animaux- permettront en juillet 1996 de rectifier les données douanières sur les importations de farines britanniques de 1993 à 1996.

•*Des contrôles ciblés sur les aliments pour animaux*

Une enquête conjointe DGAL-DGCCRF a été lancée le 24 juin 1996 sur le contrôle des aliments destinés aux ovins. Les vérifications ont porté sur l'application de l'arrêté du 20 décembre 1994 (qui étend l'interdiction prévue par l'arrêté du 24 juillet 1990 à tous les ruminants) et sur l'absence d'incorporation de farines animales importées du Royaume-Uni dans les aliments pour ovins.

En application de la modification de l'arrêté d'interdiction des protéines animales dans l'alimentation des ruminants en juillet 1996, une note de service conjointe DGCCRF-DGAL du 16 août 1996 a modifié les dispositions de contrôle prévues dans la note de service du 6 novembre 1990 : ainsi, la DGCCRF réalise, depuis 1997, des contrôles ciblés avec des comptes rendus précis et méthodiques sur les aliments pour animaux et procède à des prélèvements dans les entreprises, qui sont ensuite analysés par les laboratoires utilisant une méthode spécifique de détection de la présence de farines dans les aliments pour animaux.

Selon M. Jérôme Gallot, il s'agit d'un « *tournant dans la réalité et dans l'efficacité des contrôles puisque nous sommes passés d'un contrôle général en entreprise à un contrôle spécifique orienté vers des prélèvements nous permettant de détecter des traces de farines* ».

Les agents de la DGCCRF peuvent désormais combiner le contrôle documentaire et le contrôle analytique : un programme de contrôles sur cette base a donc immédiatement été lancé par la Direction, appelé « tâche programmée 84 » qui, depuis, a été reconduite pour chaque trimestre d'activité.

M. Jérôme Gallot a souhaité, sur ce point, apporter à la commission d'enquête des précisions quant à l'existence d'un « *prétendu seuil de tolérance dans la présence de farines* ». Il a précisé que sa direction avait fixé une limite à partir de laquelle une procédure était engagée devant les tribunaux. Cette limite est égale à 0,3 % de traces de farines dans l'alimentation animale ce qui, techniquement, correspond à 0,1 % de fragments d'os . Elle résulte du fait que la méthode d'analyse comporte une marge d'approximation et d'erreur.

Dans le cadre d'une procédure pénale, il doit être démontré au juge l'intention frauduleuse ou la négligence coupable. A partir d'une présence de 0,1 % de fragments d'os dans l'aliment, la DGCCRF estime qu'une négligence coupable ou une intention frauduleuse peut être établie. En deçà, il est très difficile d'obtenir des condamnations. Sur quinze affaires transmises

aujourd’hui à la justice, concernant des cas à partir, ou au-delà de 0,1 % de fragments d’os, sept ont été jugées, cinq ont été classées, une a fait l’objet d’une relaxe et une seule condamnation a été prononcée.

En deçà de ce seuil, l’administration des fraudes ne transmet pas les affaires au Parquet mais elle agit au titre de ses pouvoirs de police administrative. Dans ce cas, ses agents se rendent à nouveau dans les entreprises concernées et les obligent à modifier leur process, afin que les sources de contamination soient recherchées et éliminées.

Lors de son audition, M. Jérôme Gallot a déclaré à la commission : « *Je suis heureux de pouvoir m’exprimer pour la première fois sur ce sujet pour préciser que cela ne signifie pas que l’administration accepte des traces jusqu’à 0,1 % ; cela veut dire qu’elle agit au titre des pouvoirs de police administrative qui sont les siens. Il faut d’ailleurs augmenter ces pouvoirs, et j’ai fait des propositions au gouvernement à ce sujet.* ».

Contrôles effectués par la DGCCRF depuis 1997 sur les aliments pour ruminants

		Teneur en fragments d’os ou écailles et arêtes de poisson			Suites	
Année	Nombre de prélèvements	Comprise entre 0,01 et 0,1 %	supérieure à entre 0,01 et 0,1 %	PV		
1997	307	48 (15,6 %)	17 (5,5 %)	4	1 relaxe, 1 procédure en cours, 1 contravention, 1 classement sans suite	
1998	454	23 (5,1 %)	5 (1,1 %)	5	3 en cours, 1 classement sans suite, 1 condamnation	
1999	380	14 (3,7 %)	7 (1,8 %)	3	1 relaxe et 3 procédures en cours	
2000	1115	40 (4,5 %) *	1 (0,1 %) *	2	1 en cours, 1 classement sans suite sous réserve de non réitération des faits pendant 3 ans.	
Total	2256	125 (6,2 %)*	30 (1,5 %)*	14		

* pourcentage exprimé par rapport aux échantillons analysés au 31 décembre 2000 - Source : DGCCRF

•Le contrôle du traitement thermique des farines

En 1999, le laboratoire de Rennes a adopté une technique encore inédite pour vérifier que les farines ont bien été traitées à 133°C, sous une pression de 3 bars pendant 20 minutes. Cette méthode est fondée sur la dégradation d’une protéine de porc.

Des contrôles ont été réalisés et donnent lieu, en cas d’anomalies à une information et à une coopération entre les services vétérinaires et les services des fraudes chez l’équarrisseur fabriquant la farine.

D'après les indications de M. Jérôme Gallot, la mise en oeuvre de ce traitement thermique ne s'est pas faite sans difficultés : des défauts de traitement ont en effet été constatés, dus à des dérèglements d'appareils de mesure, à une insuffisante maîtrise des procédures ou au fait que les températures n'étaient pas suffisantes au coeur du lot de farine.

(2) Le contrôle de la réglementation relative aux petits pots pour bébés et aux compléments alimentaires

De 1993 à 1995, 560 contrôles ont été réalisés chez les fabricants, importateurs et distributeurs de ces produits.

Les contrôles ont porté sur l'ensemble des produits commercialisés afin de s'assurer de leur conformité aux règles de composition et d'étiquetage. Il a notamment été vérifié que ces petits pots et compléments alimentaires ne contenaient pas de tissus d'origine ovine ou bovine visés par les arrêtés du 31 juillet 1992 et du 29 juillet 1993.

La présence de tels tissus a été constatée dans trois des produits contrôlés. Ces denrées ont été retirées de la vente.

Pour les petits pots, les aliments destinés aux jeunes enfants ont fait l'objet en 1994 et 1995 d'une enquête spécifique afin de surveiller leur qualité microbiologique et leur niveau de contamination chimique. Dans ce cadre, 26 produits fabriqués ou importés par huit entreprises ont été soumis à des prélèvements. L'examen de la composition de ces produits n'a pas conduit à constater la présence de tissus interdits.

L'adoption du décret du 10 avril 1996 ainsi que les mesures d'embargo visant les produits d'origine bovine provenant de Grande-Bretagne ont conduit la DGCCRF à intensifier les contrôles sur les aliments destinés aux jeunes enfants, les produits diététiques et les compléments alimentaires.

(3) Le contrôle de la réglementation relative aux produits cosmétiques

Depuis 1996, les enquêtes menées par les directions départementales ont montré que les extraits bovins, et plus généralement les extraits de mammifères, ont été remplacés dans les produits cosmétiques par des extraits d'animaux végétaux ou d'extraits d'animaux marins. Cette situation doit être vérifiée régulièrement.

A cet effet, les directions départementales interviennent au stade de l'importation et de la fabrication des produits cosmétiques pour vérifier :

- l'absence d'utilisation de matériaux à risques spécifiés dans la composition des cosmétiques, tels que fixés par l'arrêté du 8 avril 1998 suspendant la mise sur le marché de produits cosmétiques et de produits

d'hygiène corporelle contenant des extraits de bovins, ovins et caprins non conformes à certaines conditions ;

- le respect des embargos sur les extraits de bovins abattus au Royaume-Uni et au Portugal quels que soient l'âge des animaux ou les tissus utilisés.

(4) Le contrôle de l'origine des viandes après mars 1996

Le 25 mars 1996, des instructions ont été données aux services de la DGCCRF pour contrôler l'origine des viandes commercialisées et l'éventuelle présence de viande britannique. Ces instructions sont modifiées en fonction des évolutions réglementaires. Il s'agit d'une tâche permanente inscrite dans le plan annuel de contrôle de la DGCCRF.

Au total, depuis le 20 mars 1996, plus de 63.330 contrôles relatifs à l'origine des bovins, de la viande bovine et des produits issus de viande bovine ont été réalisés. Le rythme actuel est en moyenne de 700 contrôles par mois et ceux-ci sont réalisés à tous les stades de la filière.

. 450 procédures contentieuses ont été engagées depuis 1996 (taux d'infraction inférieur à 1%) au niveau de la distribution et concernent pour l'essentiel des infractions sur l'origine, la nature ou la qualité des viandes.

. 141 jugements définitifs ont été rendus. La peine la plus lourde prononcée a été de 300.000 francs d'amende et d'un an de prison avec sursis pour francisation d'animaux en provenance de Belgique ;

. 33 saisies ont été faites en coopération avec les services vétérinaires, pour l'essentiel à la demande des professionnels qui pouvaient obtenir des dédommagements de la part de l'OFIVAL. Lorsque les produits ou dérivés bovins provenaient du Royaume-Uni, ils avaient été importés avant l'embargo ;

. 16 procès-verbaux ont été dressés pour détention de viande originaire du Royaume-Uni : 1 en 1999 pour tromperie, 1 en 1997 pour tromperie, 14 en 1996 : 10 PV pour tromperie et 4 pour publicité mensongère. Sauf en 1999, les viandes détenues avaient été importées avant l'embargo de 1996.

L'affaire de 1999 concernait un importateur et détaillant anglais installé dans l'Ain qui avait mis sur le marché des conserves, des pâtes à tartiner, des chaussons, du corned beef, des feuilletés, des soupes et des conserves à base de boeuf britannique ne provenant pas d'établissements agréés.

d) Le bilan des contrôles des services de la répression des fraudes

Plusieurs documents de travail ont été communiqués par la DGCCRF à la commission d'enquête, qui lui ont permis de juger non seulement de l'ampleur des contrôles mis en oeuvre mais aussi de leur degré d'efficacité au cours du temps.

Ces documents peuvent être de nature différente:

- des notes d'information annuelles consistant en comptes rendus d'enquêtes relatives à l'utilisation des protéines animales dans l'alimentation des animaux, notamment des ruminants ;
- des documents retraçant les suites contentieuses données aux enquêtes réalisées annuellement lorsque les teneurs en farines des prélèvements réalisés sont supérieures à 0,1 % ;
- des documents retraçant les actions entreprises par les directions départementales à la suite de prélèvements d'aliments pour ruminants présentant des teneurs de fragments d'os ou d'écailles de poisson comprises entre 0,01 % et 0,1 %, et ne donnant donc pas lieu à transmission au Parquet.

(1) Les suites contentieuses données aux enquêtes ayant révélé des teneurs excessives en farines dans des aliments pour animaux

En 1997, les documents fournis à la commission d'enquête par la DGCCRF font état de neuf cas pour lesquels les enquêtes réalisées ont révélé des teneurs de farines de viande supérieures à 0,1 % dans les aliments pour ruminants.

Dans quatre cas, des poursuites ont été engagées, dont trois ont donné lieu à un jugement définitif : dans un cas, une amende de 3.000 francs assortie de dommages et intérêts de 10.000 francs a été prononcée et dans deux autres cas, la relaxe a été prononcée pour vice de forme, ou l'affaire a été classée sans suite pour infraction non caractérisée. Une information judiciaire est apparemment toujours en cours.

Dans les cinq autres cas, aucune poursuite n'a été engagée.

Toutes ces affaires ont cependant révélé l'absence de mesures prises par les établissements pour éviter les contaminations croisées.

En 1998, les documents de la DGCCRF font état de sept cas dont cinq ont donné lieu à des poursuites judiciaires : quatre procès-verbaux et un rapport. Les jugements rendus sont les suivants : un classement sans suite pour infraction non caractérisée malgré les soupçons formulés par les services d'absence de mesures de nature à éviter les contaminations croisées avec

l'incorporation des aliments retour ; une condamnation pour tromperie avec 20.000 francs d'amende et trois affaires encore en cours.

Dans deux cas, les faits ont donné lieu seulement à un avertissement, malgré la présence, pour un des cas, de 0,2 % d'écailles dans un aliment granulé complémentaire de vache laitière.

Dans trois cas, il s'agissait d'enquêtes sur des cas d'ESB et à chaque fois a été révélée l'absence de mesures propres à éviter les contaminations croisées avec incorporation d'aliments retour.

Ces affaires contentieuses révèlent donc que d'une année sur l'autre le risque de contaminations croisées perdure.

En 1999, sur six cas mentionnés par les documents de la DGCCRF, cinq ont donné lieu à des procès-verbaux (pour délit, tromperie et falsification), à l'engagement de poursuites judiciaires, dont trois sont en cours, une a donné lieu à une demande du Parquet pour savoir si l'entreprise mise en cause avait mis en place des mesures correctrices, et une a donné lieu à une relaxe malgré la présence de 0,3 % de produits d'animaux terrestres dans le prélèvement¹.

En 2000, les trois cas mentionnés dans les enquêtes de la DGCCRF ont donné lieu à des poursuites judiciaires, dans deux cas ces poursuites sont toujours en cours et dans un cas un procès-verbal pour tromperie et falsification a été établi mais l'affaire a été classée sans suite sous réserve de non-réitération dans un délai de trois ans. **Le problème clairement identifié est celui d'un risque avéré de contamination croisée.**

(2) Les actions entreprises par les directions départementales au titre de leurs pouvoirs de police administrative

Les documents transmis à la commission d'enquête par la DGCCRF et relatifs aux actions entreprises par les directions départementales au titre de leurs pouvoirs de police administrative révèlent, une fois de plus, la

¹ *Si la commission tient à souligner, de manière générale, le sérieux des contrôles effectués par les services de la répression des fraudes, elle a constaté aussi, à l'occasion de son déplacement dans le département de l'Allier que certaines de leurs initiatives pouvaient être considérées comme discutables : un fabricant d'aliments pour animaux d'élevage, installé de longue date dans le département, a été notamment mis en cause en 1999 et conduit devant le tribunal correctionnel à la suite d'un prélèvement qui aurait révélé une teneur excessive de fragments d'os dans des aliments pour bovins. Cette affaire a été évoquée en des termes sans nuances par un hebdomadaire national et reprise largement par la presse régionale, ce qui a porté un discrédit considérable à l'entreprise concernée et a suscité une baisse de 20 % de son activité. Or, le tribunal correctionnel, ayant constaté que le prélèvement avait été effectué dans des conditions douteuses a prononcé une relaxe, alors que les services de la répression des fraudes n'avaient même pas estimé utile d'être présents à l'audience. La presse, bien entendu, n'a pas accordé la même importance à la décision du tribunal qu'à la démarche initiale de l'administration. Le mal était fait.*

connaissance par les services de la DGCCRF du risque majeur de contaminations croisées.

Au titre de l'année 1997, les actions menées par les DDCCRF à la suite de prélèvements d'aliments pour ruminants présentant des teneurs de fragments d'os ou d'écailles de poisson comprises entre 0,01 et 0,1 % ont concerné vingt-quatre entreprises et un éleveur. Dans chaque cas, l'identification des causes de la contamination de ces aliments pour ruminants a permis de mettre en évidence l'existence de contaminations croisées dues notamment à la défaillance des systèmes de vidange par temporisation, à la contamination d'une matière première, à une mauvaise gestion des retours ou du recyclage, au non-respect des procédures prévues pour des fabrications successives ou encore à l'absence de rinçage des cuves de fabrication.

Dans la majorité des cas, lorsque de telles défaillances et lacunes sont identifiées par les DDCCRF, des mesures sont mises en oeuvre par l'entreprise pour y remédier. Ces mesures consistent notamment dans l'application des recommandations du « *guide de bonnes pratiques pour la maîtrise des contaminations croisées par des farines de viandes et d'os dans les aliments pour ruminants* » -élaboré en 1997 par le SNIA et le SYNCOPAC, en collaboration avec la DGCCRRF- ou encore dans l'arrêt définitif de l'utilisation des farines animales sur le site incriminé. Toutefois, d'une année sur l'autre, certaines entreprises ne prennent pas les mesures correctrices nécessaires et se retrouvent confrontées au même problème de contaminations croisées sans être sanctionnées par les directions départementales.

Les documents communiqués à la commission d'enquête par la DGCCRF, révèlent un second problème tout aussi préoccupant, celui de l'achat par ces entreprises fabriquant des aliments pour animaux, d'aliments fabriqués directement par des firmes étrangères, belges notamment, ce qui implique l'impossibilité pour les services des directions départementales de vérifier la qualité du processus de fabrication de ces farines étrangères.

Au titre de l'année 1998, des actions ont été menées par les DDCCRF dans quatorze entreprises et chez un éleveur, à la suite de prélèvements d'aliments pour ruminants présentant des teneurs de fragments d'os ou d'écailles de poisson comprises entre 0,01 et 0,1 %.

L'identification des causes de contaminations des échantillons révèle encore l'existence de contaminations croisées quasi inévitables : contamination croisée lors des transports (mêmes camions) et à la réception (même plate-forme), mauvaise succession des procédures de fabrication d'aliments, défaillance des procédures de rinçage. D'une année sur l'autre, les mêmes causes de contaminations sont identifiées, et, plus inquiétant encore, ce sont souvent les mêmes entreprises qui sont mises en cause.

L'utilisation par certaines entreprises d'aliments fabriqués à l'étranger, notamment en Belgique ou en Italie, est à nouveau mise en évidence, ce qui pose la question de l'efficacité de l'action des DDCCRF et impose une nécessaire coopération internationale.

Dans plusieurs cas, les entreprises concernées par les actions des directions départementales en 1998 avaient déjà fait l'objet d'actions en 1997. Alors qu'il avait été imposé à ces entreprises de mettre en oeuvre des mesures correctrices dans le but d'éviter les contaminations croisées, le risque persiste d'une année sur l'autre, ce qui peut laisser penser que ces contaminations sont en fait quasiment inévitables.

Au titre de l'année 1999, les actions entreprises par les DDCCRF concernent onze entreprises. Elles ne peuvent que susciter les mêmes observations de la part de la commission :

- persistance des contaminations croisées, parfaitement identifiées par les agents des DDCCRF : utilisation des mêmes camions pour les livraisons en vrac, nettoyage empirique des circuits de fabrication, défaillance du système de rinçage, voire même absence de rinçage ;

- dans certains cas, les mêmes entreprises sont concernées d'une année sur l'autre, pour les mêmes raisons, et pour les mêmes manquements. Ainsi en 1999, mention est faite d'une entreprise ne mettant en oeuvre aucun système de rinçage alors même qu'en 1997 la DDCCRF lui avait adressé un avertissement pour le même problème ;

- malgré la mise en oeuvre par certaines entreprises de mesures correctrices (notamment application des recommandations du guide des bonnes pratiques, mise en place de mesures pour éviter les pollutions, à savoir amélioration du système de réception, succession sécurisée des fabrications, ligne réservée, stockage et transport spécifiques), les contaminations croisées persistent.

Au titre de l'année 2000, les actions menées par les DDCCRF ont concerné quinze entreprises et un éleveur, à la suite de prélèvements d'aliments pour ruminants présentant des teneurs de fragments d'os ou d'écaillles de poisson comprises entre 0,01 et 0,1 %.

Les causes de contaminations sont, une fois encore, clairement identifiées par les agents des DDCCRF : impossibilité de garantir l'absence de pollutions dans les fabrications, précautions insuffisantes à la livraison chez l'éleveur, absence de chaînes de fabrication séparées, insuffisance des procédures d'autocontrôle, absence de procédure de verrouillage de la succession des productions, bref autant d'éléments favorables aux contaminations croisées.

Depuis 1997, il faut donc souligner la persistance du risque de contaminations croisées mais aussi le fait que les entreprises concernées y restent exposées d'une année sur l'autre. C'est seulement lorsque l'entreprise décide de prendre une mesure radicale, à savoir l'abandon total de la fabrication de farines de viande, que le problème disparaît.

Au vu du résultat des contrôles exercés par la DGCCRF, force est de constater, à nouveau, que la mesure d'interdiction totale des farines carnées dans l'alimentation animale a été trop tardive, alors même que les preuves de contaminations croisées massives existaient et étaient entre les mains de l'administration sans susciter une quelconque prise de conscience ni une réaction du gouvernement.

3. Les contrôles vétérinaires

La note de service n° 5653 de la DGCCRF datée du 6 novembre 1990 et précisant les modalités d'application de l'arrêté du 24 juillet 1990 portant interdiction de l'emploi de certaines protéines d'origine animale dans l'alimentation et la fabrication d'aliments destinés aux animaux de l'espèce bovine, définit les contrôles qui incombent aux agents de la Direction générale de l'alimentation.

Ces contrôles sont principalement axés sur les installations de production et de stockage de protéines animales, ainsi que sur l'origine des matières premières qu'elles mettent en oeuvre et les conditions de leur collecte.

Pour les protéines issues de volailles, les exploitants d'ateliers qui disposent de circuits de collecte, de traitement et de stockage séparés de ceux par lesquels transitent les protéines interdites, doivent se signaler à la direction des services vétérinaires dont ils dépendent, si les produits qu'ils élaborent sont susceptibles d'être incorporés dans les aliments pour bovins. Le directeur des services vétérinaires est en outre supposé communiquer ces informations au directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

a) Des services vétérinaires qui manquent de moyens

L'audition de M. Benoît Assemat, président du Syndicat national des vétérinaires inspecteurs de l'administration (SNVIA), a permis à la commission d'enquête de mieux comprendre le rôle des vétérinaires inspecteurs dans le contrôle sanitaire des filières animales en général, et dans le contrôle des farines animales en particulier, ainsi que les limites inhérentes à ce contrôle.

Les inspecteurs vétérinaires exercent, de manière générale, des fonctions d'expertise technique, de direction et d'encadrement principalement à la Direction générale de l'alimentation et dans les directions des services vétérinaires départementales.

Les missions des vétérinaires inspecteurs de l'administration recouvrent divers éléments, parmi lesquels la sécurité sanitaire des aliments dans les filières animales, le bien être des animaux, les mesures de prévention et de lutte contre les maladies animales ainsi que les mesures ayant trait à la protection de l'environnement dans le cadre du rapport entre les animaux et les industries alimentaires. Toutes ces missions ont donc trait au concept générique de « santé publique vétérinaire ».

La loi du 8 juillet 1965 crée un service d'Etat d'hygiène alimentaire qui est chargé de l'inspection sanitaire de toute la filière de la viande, depuis les marchés attenant aux abattoirs jusqu'à la remise des denrées aux consommateurs. La loi dispose précisément que « *dans l'intérêt de la protection de la santé publique, il doit être procédé à l'inspection sanitaire* ». En outre, cette loi, si elle organise un contrôle unifié de l'ensemble des filières animales, depuis l'animal vivant entrant dans l'abattoir jusqu'au consommateur, ne prévoit pas de contrôle sanitaire en amont de l'abattoir, dans les élevages ou les usines de fabrication d'aliments pour animaux.

A partir du 1^{er} janvier 1968 sont constituées les directions des services vétérinaires par adjonction du nouveau service d'Etat d'hygiène alimentaire aux différents services départementaux des épizooties et aux laboratoires vétérinaires également créés à cette période.

Toutefois, et c'est ce qu'a déclaré devant la commission d'enquête M. Assemat : « *les moyens qui ont été consacrés par les pouvoirs publics pour organiser ce contrôle sanitaire n'ont pas été à la hauteur des ambitions qu'avait voulu le législateur en 1965* ».

Les directions des services vétérinaires comptaient en janvier 2001 3.800 agents, ce qui représente une baisse d'effectifs de 6 % depuis 1994 et même de 3 % depuis 1996, date à partir de laquelle les moyens de ces services auraient au contraire dû être renforcés. Il existe en effet en France 330.000 établissements en rapport direct avec le consommateur (boucheries, restaurants, etc.). Or, seuls 250 agents se consacrent à leur contrôle. Résultat : la fréquence d'inspection est d'environ une fois tous les cinq ans ce qui est insuffisant pour assurer un suivi correct.

Cependant, le ministère de l'Agriculture a décidé, fin 2000, de créer 300 emplois dans les directions des services vétérinaires sur deux ans. Mais pour mettre en place un réel service public de sécurité alimentaire, il faudrait 1.000 agents supplémentaires sur cinq ans selon la profession.

En outre, 90 % des effectifs des directions des services vétérinaires se consacrent actuellement à l'ESB au détriment de leurs autres missions, par exemple la surveillance des anabolisants ou le contrôle des cantines scolaires.

S'agissant plus spécifiquement du secteur de l'alimentation animale, jusqu'au vote de la loi d'orientation agricole en juillet 1999, deux services administratifs se partagent son contrôle :

- les services vétérinaires, sur la base du code rural, ont en charge les contrôles sanitaires sur les animaux et les viandes destinées à l'alimentation humaine ainsi que ceux liés à la transformation des déchets animaux, c'est-à-dire le contrôle des conditions d'abattage, d'équarrissage et d'élevage ainsi que le contrôle de l'importation de ces déchets animaux ; ils ont en outre un rôle très important dans la lutte contre les maladies contagieuses qui doivent leur être obligatoirement déclarées et détiennent, notamment depuis la loi du 10 février 1994, des pouvoirs importants en matière d'importations et d'échanges intra-communautaires (article 275-1 du code rural qui dispose que les animaux vivants ou leurs produits dérivés et les denrées animale ou d'origine animale doivent, pour entrer en France, répondre aux conditions sanitaires fixées par le ministre de l'agriculture) ;

- les services de la DGCCRF, sur la base du code de la consommation, ont en charge le contrôle sanitaire de l'utilisation des farines animales qui consiste dans l'intervention dans les usines d'alimentation animale.

A cet égard, M. Benoît Assemat a déclaré devant la commission d'enquête : « *Il y avait des instructions internes entre le ministère de l'Agriculture et le ministère de tutelle des Fraudes qui prévoyaient que les contrôles en usine d'alimentation animale étaient du ressort de la DGCCRF, que les services vétérinaires pouvaient contrôler, dans les élevages, les étiquettes des sacs, par exemple, et qu'en cas de problème, ils pouvaient transmettre une étiquette à la DGCCRF, cette administration ayant alors la charge d'organiser le contrôle en usine. Cela prouve bien qu'il n'était pas prévu que les services vétérinaires contrôlent les usines. De toute façon, ils n'avaient pas le droit d'y pénétrer. Si l'agent des services vétérinaires ne met pas sa casquette d'agent chargé d'appliquer le code de la consommation, il ne peut rentrer dans une usine d'alimentation animale pour faire un contrôle* ».

b) Un contrôle défaillant sur les industries d'équarrissage

S'agissant des contrôles opérés sur les équarrisseurs, M. Benoît Assemat a indiqué : « *Les industries d'équarrissage étaient contrôlées tout d'abord au titre d'installations classées en matière de protection de l'environnement. Dans tous les départements, le directeur de services vétérinaires et ces services étaient chargés d'appliquer cette réglementation. Les dossiers passaient en conseil départemental d'hygiène après une enquête* ».

publique pour avoir une autorisation. Les moyens consacrés au contrôle des entreprises d'équarrissage n'étaient pas très importants mais on ne peut pas dire qu'il n'y avait pas de contrôle (...). Il faut savoir qu'avant 1996 l'industrie d'équarrissage n'était rien d'autre qu'une industrie de valorisation des déchets. (...) Depuis, bien évidemment, ce secteur a fait l'objet d'un contrôle renforcé. Cependant, si on regarde, là aussi, les moyens officiellement consacrés (je pense qu'ils sont de huit équivalents temps plein au niveau national), on se rend compte de la limite des effectifs consacrés à chaque secteur d'activité. Désormais, les services vétérinaires se sont beaucoup mieux organisés pour aller régulièrement dans les équarrissages et, en tout cas, pour accorder à ce dossier une attention plus grande qu'avant 1996 ».

La commission d'enquête ne peut qu'exprimer son scepticisme quant à la qualité des contrôles exercés sur les sites d'équarrissage, même après 1996, compte tenu du rapport de la mission d'évaluation du service public de l'équarrissage, menée de décembre 1997 à mai 1998, et publiée très récemment, en avril dernier. Ce rapport révèle en effet les carences, voire l'absence, des contrôles des autorités sanitaires.

A la suite de l'interdiction, en juin 1996, de l'incorporation des matériaux à risques spécifiés (MRS) dans l'alimentation animale, a été mise en place, dans l'urgence, la séparation des circuits dits « à hauts risques » (car contenant des MRS) et des circuits « à bas risques », ainsi que des sites de stockage des farines à hauts risques et des incinérateurs.

Le rapport susmentionné fait état d'une série de dysfonctionnements et de défaillances dans les contrôles, notamment ceux des services vétérinaires : « *Ils sont censés vérifier de temps en temps, d'une part, que les enlèvements de cadavres d'animaux ont bien été réalisés (en téléphonant chez les agriculteurs) et, d'autre part, pour ceux qui ont un établissement d'équarrissage dans leur département, que le registre d'équarrissage où sont notés les tonnages entrés et sortis est bien tenu* ». Les services vétérinaires, débordés par leurs nouvelles tâches, ne peuvent effectuer des contrôles physiques, sur place, lors du transport des MRS depuis des abattoirs, et des farines à hauts risques vers les incinérateurs.

Le rapport rappelle ainsi que le vétérinaire inspecteur doit signer un simple « *bon d'enlèvement* » permettant aux camions de circuler et ajoute « *en réalité, les seuls points que les directions des services vétérinaires sont à même de vérifier, c'est que les bons d'enlèvement existent et qu'ils ont bien été signés par l'établissement de destination et qu'ils sont cohérents avec les cahiers d'enregistrement* ».

Enfin, la mission d'évaluation sus-visée souligne la traçabilité insuffisante des matières premières ainsi transportées, ainsi que les discordances constatées par les services vétérinaires lorsqu'ils comparent le

poids des matériaux collectés en abattoir et celui observé à l'arrivée chez les équarrisseurs, ils constatent des discordances. En outre, il semble que la séparation entre les circuits à hauts risques et ceux à bas risques n'est pas véritablement respectée au moment du transport, de la transformation en farines et du stockage.

M. Laurent Spanghero, président de la confédération des entreprises de bétail et viande, avait d'ailleurs fait allusion à de telles pratiques, s'agissant surtout des petites structures d'abattage, au cours de son audition par la commission d'enquête : *« le retrait des matériaux à risques spécifiés a été fait de façon sérieuse. Certes, la situation est certainement beaucoup plus compliquée dans un petit abattoir que dans un abattoir moyen ou grand. Les très gros abattoirs en France traitent 50 à 60.000 tonnes. Les abattoirs moyens traitent des volumes de 10 à 15.000 tonnes. Moins de 20 abattoirs font moins de 5.000 tonnes. Les petits abattoirs peuvent parfois poser problème dans la mesure où les contrôles vétérinaires ne peuvent être faits de façon aussi assidue qu'ils ne le sont dans les abattoirs moyens. Dans certains abattoirs, les vétérinaires sont vacataires. Ceci pose également le problème des abattoirs dérogataires. C'est le cas de 30 ou 40 abattoirs en France. ces derniers ne sont pas aux normes sanitaires mais bénéficient d'une dérogation avant de pouvoir se soumettre aux normes en vigueur ».*

Autant de points qui confirment les difficultés d'application des contrôles des services vétérinaires, surtout en période de crise et dans des situations d'extrême urgence.

Ces difficultés résultent d'abord du manque de moyens dont souffrent les services vétérinaires. M. Benoît Assemat a fait part à la commission de ses observations sur ce problème : *« Nous souhaiterions que la réflexion soit menée au cours des cinq à dix ans qui viennent pour mettre en place un grand service public de contrôle de la sécurité alimentaire et que l'on prévoie, sur un plan pluriannuel plus important, les moyens qui devraient correspondre à ce qu'attend la société et aux besoins du service public. ».*

4. Une absence de coordination entre les services chargés des différents contrôles, au moins jusqu'en 1996

Le rapport de M. Claude Villain, inspecteur des finances, sur les contrôles exercés par les services du ministère de l'économie et des finances en matière d'ESB, daté du 18 septembre 1996, révèle notamment que la coopération entre services du ministère, DGDDI et DGCCRF, a été tardive (1996) et insuffisante, alors que celle avec les services vétérinaires a été pratiquement inexistante.

a) Une coopération enfin rétablie entre les douanes et la répression des fraudes

S'agissant de la coordination à l'intérieur du ministère de l'Economie et des Finances, le rapport Villain fait la remarque suivante : « *Il est surprenant d'apprendre que les services de la DGCCRF sollicités en juillet 1990 pour l'interdiction des farines, n'avaient pas été avisés de l'avis aux importateurs sorti en août 1989. Avertis ils auraient pu, dans le cadre de leur activité normale de contrôle, cibler un an plus tôt les stocks de farine anglaise, mettre en garde les utilisateurs et neutraliser les produits.* ». Il ajoute : « *Entre 1989 et 1993, période où les dérogations des services vétérinaires devaient être présentées aux Douanes avant dédouanement, leur transmission systématique à la DGCCRF aurait permis aux agents chargés du contrôle de voir si les spécifications d'emploi étaient respectées dans les entreprises.* ».

Le rapport note cependant qu'à partir de 1996, une collaboration entre la DGCCRF et la direction générale des douanes s'établit pour échanger les renseignements existants.

A cet égard, les responsables respectifs de la DGCCRF et de la DGDDI ont tenu à préciser, lors de leur audition devant la commission d'enquête, que si la coopération entre leurs services respectifs avait pu souffrir de réelles lacunes jusqu'en 1996, depuis elle s'était nettement renforcée avec la signature en février 1998 d'un protocole de coopération qui prévoit un échange de renseignements et des actions communes entre les deux administrations. On peut s'étonner qu'une telle procédure ait été nécessaire pour coordonner l'action de deux directions générales relevant d'un même ministère...

Ainsi, lorsqu'elle détecte des importations illégales de marchandises soumises à un embargo dans les échanges intra-communautaires à destination de la France, la douane transmet à la DGCCRF toute information utile lui permettant d'agir au stade de la commercialisation et de l'utilisation de ces produits.

Le dispositif de détection et de surveillance mis en place a été réorienté pour tenir compte des mesures nouvelles : le protocole a ainsi été étendu en mars 2000 aux mesures d'urgence relatives à la levée partielle de l'embargo sur certains produits bovins originaires du Royaume-Uni notamment.

Ce dispositif élargi a permis, depuis l'origine, d'échanger près de 450 fiches de liaison et de mener une douzaine d'actions conjointes.

b) Une collaboration encore imparfaite entre Bercy et la rue de Varenne

S'agissant de la coordination avec les services vétérinaires, le rapport Villain fait le constat suivant : « *Limitée au niveau central, elle a été quasi inexistante au niveau local jusqu'en 1996. Aujourd'hui encore, le ministère de l'Agriculture n'a pas transmis, ou n'est pas en mesure de transmettre aux services du ministère de l'Economie la liste complète des dérogations attribuées aux importateurs de farines britanniques. Ce n'est aussi qu'en 1996 que la liste de cas d'ESB a été transmise à la DGCCRF. Or, les services vétérinaires avaient un rôle essentiel à jouer. S'agissant des farines, comme des cas d'ESB déclarés, leur collaboration en amont aurait permis de cibler les contrôles dès 1989. Ce rôle était encore plus large pour le contrôle entre 1993 et l'embargo total de 1996 du bétail vivant autorisé et des viandes. C'était en effet aux services vétérinaires de s'assurer que les produits étaient bien accompagnés des documents établis par les services britanniques* ».

Là encore, l'audition des directeurs respectifs de la DGCCRF et de la DGDDI a permis de vérifier que des progrès avaient été réalisés dans l'approfondissement de la coopération entre les services vétérinaires d'une part et les services du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie d'autre part. Mais les blocages sont encore nombreux et lents à se résorber.

III. LA SITUATION ACTUELLE : DES RISQUES MAÎTRISÉS, DES INCERTITUDES SUR LES CONSÉQUENCES DE L'ESB EN MATIÈRE DE SANTÉ PUBLIQUE, UNE CRISE SANS PRÉCÉDENT POUR LA FILIÈRE BOVINE

La France vient de connaître une grave crise alimentaire, alors que la sécurité alimentaire n'a jamais été aussi assurée qu'aujourd'hui.

En effet, la sécurité qui entoure la consommation de viande de bœuf est désormais assurée de manière rigoureuse du fait du nouveau rôle de l'AFSSA, des tests de dépistage et d'une traçabilité sans cesse renforcée.

A. DES MESURES DE SÉCURITÉ AUJOURD'HUI RADICALES

De nombreuses mesures de sécurité sanitaire et alimentaire ont été prises depuis 1996, afin de prévenir le risque de transmission de l'ESB. Ces décisions se sont fondées sur des avis scientifiques émanant, tant du Comité interministériel sur les encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles (CIESST), créé le 17 avril 1996, que de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), mise en place en mai 1999.

1. Le retrait des matières à risque de la chaîne alimentaire : une mesure décisive

a) Le retrait des matériaux à risque spécifiés : des yeux à l'iléon

(1) Des tissus particulièrement susceptibles d'être infectieux

Les matériaux à risque spécifiés (MRS) sont des tissus qui, en cas de contamination par l'ESB, et quand bien même aucun symptôme ne serait apparent, sont susceptibles d'être infectieux.

Comme on l'a vu précédemment, la France a décidé non sans mal, à de les retirer systématiquement de la chaîne alimentaire humaine et d'exclure leur recyclage en alimentation animale (arrêté du 28 juin 1996).

La portée du retrait des MRS a été progressivement étendue. Le système nerveux central (cerveau, moelle épinière, yeux) a été prioritairement visé dans la mesure où il correspond à la partie de l'animal qui concentre l'essentiel de l'infectiosité. Ont été ensuite ajoutés les organes ou tissus, tels

que la rate, le thymus, les amygdales, dont l'infectiosité est réputée moindre, voire seulement suspectée.

Les dernières mesures, qui concernent le retrait de l'iléon (extrémité de l'intestin grêle), ont été prises sur le fondement des avis du Comité des ESST et de l'AFSSA : un arrêté du 10 juillet 2000 a imposé le retrait de l'iléon de tous les bovins. Cette décision allait moins loin que ne le préconisait le Comité, qui recommandait le retrait de la totalité de l'intestin. A la suite d'un avis de l'AFSSA du 11 octobre 2000, qui conclut que les procédés de traitement de l'intestin, tels que le délimonage, ne permettent pas d'éliminer totalement les formations lymphoïdes, vecteur de transmission, le ministre de l'Agriculture a décidé de rendre obligatoire l'exclusion de l'ensemble de l'intestin.

Cette mesure impose aux charcutiers de recourir à d'autres produits tels que des boyaux synthétiques pour la fabrication de certaines andouilles, andouillettes et autres cervelas. Ses effets sont néanmoins limités, dès lors que moins de 2 % de la production charcutière française est fabriquée à partir d'intestins de bovins.

Par ailleurs, les exclusions de MRS ont fait l'objet d'adaptations en fonction de l'âge des animaux visés, compte tenu de l'amélioration de la connaissance de la maladie. Dans un premier temps, les mesures de retrait des MRS ont concerné tous les bovins nés avant le 31 juillet 1991, date à partir de laquelle les farines animales étaient censées avoir disparu de l'alimentation animale. Puis cette mesure a concerné tous les bovins quel que soit leur âge (arrêté du 28 juin 1996).

L'obligation de retrait du système nerveux central a ensuite été limitée aux bovins de plus de six mois (arrêté du 17 septembre 1996), puis à ceux de plus de douze mois (10 juillet 2000), dans la mesure où l'infectiosité de ces matériaux n'est possible qu'à l'issue d'une certaine période d'incubation. En revanche, le retrait de la rate, des amygdales, du thymus et de l'intestin qui était soumis initialement à des conditions d'âge s'applique désormais (arrêté du 10 novembre 2000) quel que soit l'âge du bovin, dès lors que ces parties peuvent être infectées, même faiblement dès la phase précoce d'incubation.

Enfin, le retrait des MRS a été parallèlement imposé à d'autres espèces animales (ovins et caprins), afin de prendre en compte le risque de transmission de l'ESB aux petits ruminants. L'arrêté du 28 juin 1996 impose le retrait de leur système nerveux central. Cette mesure a été complétée par la suite en vue d'exclure également la rate de ces ruminants.

Tableau synthétique des MRS au sens de la réglementation française

Crâne, y compris cervelle et yeux	Pour tous les bovins, ovins et caprins de + de 12 mois
Moelle épinière	Pour tous les bovins, ovins et caprins de + de 12 mois
Amygdales	Pour tous les bovins quel que soit leur âge
	Pour les ovins et caprins de + de 12 mois
Rate	Pour tous les bovins quel que soit leur âge
Intestins, y compris les graisses mésentériques	Pour tous les bovins quel que soit leur âge
Thymus	Pour tous les bovins
Tête et viscères thoraciques et abdominales	Pour les ovins et caprins abattus dans le cadre de la police sanitaire de la tremblante

La commission d'enquête tient à souligner que la liste française des MRS est plus large que celle imposée depuis peu par l'Union européenne. Elle devrait être prochainement étendue, afin de tenir compte de l'obligation de retirer les os de la colonne vertébrale de la chaîne alimentaire.

Cette question a été débattue lors de la réunion interministérielle du 9 août 2000 : le « bleu » qui a été transmis à la commission montre que le ministère de la santé demandait le classement de la colonne vertébrale comme MRS, alors que le ministère de l'agriculture y était défavorable au motif que ce classement nécessiterait de mettre en place de nouveaux procédés de traitement en abattoir et en boucherie et un surcroît de travail pour les équipes de contrôle.

D'après les renseignements obtenus par la commission auprès du ministère de l'Agriculture, l'obligation de retrait de la colonne vertébrale s'imposera au stade de la découpe, qui peut être réalisée dans des ateliers de découpe, mais également en boucherie. Il convient à cet égard de rappeler que les bouchers achètent essentiellement la viande bovine sous forme de carcasse, qu'ils font ensuite maturer sur os. Les vertèbres seront donc collectées à ces stades par le service public de l'équarrissage.

S'agissant des ovins et des caprins, l'AFSSA a recommandé dans un avis du 15 février 2001 de retirer de la chaîne alimentaire :

- la tête (y compris la cervelle et les yeux), la moelle épinière, les amygdales et les viscères des troupeaux atteints de tremblante ;
- le crâne et la moelle épinière des animaux de plus de six mois (contre douze actuellement) ;
- la rate, les intestins et les amygdales pour tous les animaux.

(2) Une mesure sanitaire phare

La commission d'enquête estime que le retrait des MRS des chaînes alimentaires humaine et animale est la mesure sanitaire phare en matière de lutte contre l'ESB.

Ce point de vue a été partagé par M. Jean-Jacques Rosaye, Président de la Fédération nationale des groupements de défense sanitaire du bétail (FNGDS) lors de son audition : « *Les décisions qui ont été prises depuis 1996 à propos du retrait des matériaux à risque spécifiés, les MRS, ont été, à notre avis, le point le plus important parmi les mesures de sécurité alimentaire prises depuis cinq ans* ».

L'actuel ministre de l'Agriculture, M. Jean Glavany, a lui-même reconnu le caractère fondamental de cette mesure prise par son prédécesseur, M. Philippe Vasseur : « *A partir du moment où on a interdit, en 1990, les farines animales pour les bovins, toute la problématique de la gestion des farines animales a tourné autour des matériaux à risque spécifiés (MRS). Il s'agissait de savoir si, bien qu'on les ait interdites pour les bovins, puisqu'elles restaient autorisées pour les porcs, les volailles et les autres bétails, on arrivait à les sécuriser non seulement par les conditions de cuisson que vous connaissez comme moi (133 degrés pendant 20 minutes et à 3 bars de pression), mais aussi en en retirant tous les matériaux à risques spécifiés.*

« *D'où les décisions qui ont été prises en 1996 et auxquelles je rends toujours hommage. Je pense en effet qu'Alain Juppé et Philippe Vasseur, à l'époque, ont pris des décisions courageuses qui sont la base même du dispositif de sécurité que nous avons mis en place. Je ne sais pas si c'est à 80, 85 ou 90 % que le dispositif a été arrêté à cette époque ; ensuite, nous avons sophistiqué les choses, mais les dispositions ont été prises à ce moment-là* »

La commission rappellera que, compte tenu des durées d'incubation de la maladie, les mesures prises en 1996 ne devraient commencer à avoir un véritable effet qu'à partir de la seconde moitié de l'année 2001.

En outre, la commission d'enquête tient à souligner que la mise en place de l'AFSSA, grâce à la loi du 1^{er} juillet 1998, a radicalement changé la donne s'agissant des prises de décision en matière de sécurité alimentaire. Désormais, -et il faut s'en réjouir- il paraît difficile pour les pouvoirs publics de ne pas tenir compte des préconisations scientifiques telles qu'elles émanent de l'Agence. L'évaluation du risque à laquelle elle procède fournit à la fois une réponse à l'inquiétude de l'opinion publique et un cadre pour la prise de décision publique.

Cette évolution a été saluée par M. Philippe Vasseur, ancien ministre de l'Agriculture : « *D'une part, il y a toujours cette volonté d'avoir les principes de précaution absolue et, d'autre part, à un certain moment, nous prenons trop de précautions, ce que nous avons retrouvé par rapport à*

d'autres pays qui estimaient que la France prenait un luxe de précautions. De mon point de vue, la seule façon de procéder est de tenter de s'appuyer sur des bases scientifiques incontestables, ne venant pas de tel ou tel parti, mais d'une communauté scientifique pluridisciplinaire et incontestée et qu'à partir de là nous avons le devoir d'appliquer le principe de précaution tel que les scientifiques peuvent tenter de le définir.

« D'après moi, nous avons toujours la possibilité d'aller au-delà de ce que nous demandent les scientifiques mais pas le droit de faire moins que ce qui nous est dit. Dans le cas de l'interdiction des cadavres et saisies d'abattoir dans la fabrication de farines animales, le coût était considérable, mais nous ne pouvions pas nous imaginer (et si nous l'avions fait, les réactions auraient été brutales) que l'on puisse ne pas suivre la préconisation qui était faite.

« Nous avons des besoins de transparence scientifique et d'informations aussi objectives que possible dans un domaine où l'on sait bien que toute polémique, y compris sur les travaux scientifiques, a des répercussions immédiates dans l'opinion et sur le devenir de la filière. J'ai constaté qu'à chaque fois qu'il y avait une polémique (y compris d'origine politique mais les polémiques se déclenchent dans tous les domaines), même sans éléments nouveaux ou susceptibles d'inquiéter davantage l'opinion, nous notions des réactions de retrait. »

(3) Des conditions de retrait draconiennes pour les abattoirs

L'obligation de retrait des MRS conduit à la mise en place d'un circuit particulier de prélèvement et de collecte des déchets dans les abattoirs.

A l'occasion de ses visites dans les abattoirs, la commission a pu constater que la collecte s'effectuait à plusieurs postes de la chaîne d'abattage (retrait et découpe de la tête, tri des abats blancs...), dans des conditions d'hygiène rigoureuses. Certains de ces interlocuteurs ont cependant déploré ce gâchis consistant à détruire des matières autrefois très valorisées, comme les ris, et à envoyer directement dans des bennes des têtes entières, à la seule exception des joues.

Les MRS sont recueillis dans des bacs étanches, et dénaturés par des colorants tels que le bleu de méthylène ou la tartrazine. Ils sont ensuite stockés dans des conteneurs bien distincts de ceux contenant les déchets valorisables, avant d'être ramassés par le service public de l'équarrissage.

b) Les mesures de précaution complémentaires

- (1) La sécurisation de la viande de boeuf : la fin du T-bone steak et une nouvelle découpe de la côte de boeuf

Outre ses avis sur le « jonchage », ayant conduit à l’interdiction de cette pratique¹, et ses interrogations sur le sciage de la carcasse, l’AFSSA s’est prononcée, dans un avis du 15 novembre 2000, sur les risques inhérents à la consommation de muscle de bovins et a conclu qu’il n’existe pas de suspicion à l’égard du muscle, à condition toutefois que ce dernier n’ait pas été contaminé par des tissus à risque, par exemple en phase de découpe.

Ce pourrait notamment être le cas pour les muscles attenants à la colonne vertébrale, qui est un point de contact potentiel avec la moelle épinière, ainsi qu’avec les ganglions rachidiens dorsaux.

Dans cette perspective, un arrêté du 16 septembre 1996 a interdit la fabrication de viandes séparées mécaniquement (VSM) à partir de la colonne vertébrale de bovins.

Suivant l’avis de l’AFSSA, l’arrêté du 2 décembre 2000 modifiant la découpe des viandes bovins va encore plus loin : il impose que les pièces de viande attenant à la colonne vertébrale de bovins de plus de douze mois soient entièrement désossées avant leur remise au consommateur, ce qui signifie que la commercialisation du T-bone steak (découpe américaine qui inclut une partie de la colonne vertébrale) est désormais exclue. La découpe de la côte de boeuf a également été revue en conséquence.

- (2) La sécurisation des produits dérivés : les incertitudes sur la gélatine et les suifs

● **La gélatine : un véhicule de la contamination ?**

La fabrication de gélatine à partir d’os de bovins ne peut être considérée comme sécurisée dès lors que les vertèbres de bovins, qui sont en contact avec la moelle épinière, peuvent être utilisées.

Ainsi, c’est non seulement la gélatine d’os elle-même, mais également les produits dérivés de sa fabrication (graisses d’os, phosphates bicalciques) qui peuvent être suspectés de véhiculer la contamination, même si cette voie n’a pas encore été démontrée.

L’arrêté du 14 novembre 2000 a interdit l’utilisation de gélatine produite à partie d’os de bovins et de graisses d’os en alimentation animale. Désormais, la gélatine introduite en alimentation animale, essentiellement à

¹ Cf. *infra*.

des fins d'enrobage, devra être produite uniquement à partir de couenne de porc ou de peau de poisson.

Quant au phosphate bicalcique précipité d'os, l'AFSSA a préconisé son remplacement en alimentation animale par du phosphate bicalcique minéral (avis du 26 janvier 2001).

S'agissant de l'alimentation humaine, l'AFSSA recommande, dans son avis du 7 avril 2001, à la fois l'exclusion des vertèbres de bovins des matières premières utilisables pour la production de gélatine et une sécurisation accrue de son mode de fabrication.

Selon les informations communiquées à la commission, l'arrêté en préparation sur ce point viserait à interdire la fabrication de gélatine à destination alimentaire à partir d'os de ruminants. Si ce sont bien les vertèbres qui sont en cause, il apparaît en effet difficile d'un point de vue technique d'imposer aux fabricants un tri entre les os vertébraux et les autres. Il semble toutefois que l'utilisation de gélatine à base d'os de ruminants restera autorisée en pharmacie, ainsi que pour des usages techniques, telle la fabrication de pellicule photographique.

● **Les suifs : la fonte avant la fente**

Le suif pourrait également être un vecteur de contamination si les graisses animales servant de matières premières à sa fabrication ont été en contact avec des débris de moelle épinière ou des esquilles osseuses vertébrales. C'est ce qu'indique l'AFSSA dans son avis du 7 avril 2001, le problème se posant tant en alimentation animale qu'en alimentation humaine.

L'AFSSA préconise en conséquence de recueillir les graisses destinées à la fonte avant la fente des carcasses.

On peut observer que ce problème pourrait toutefois trouver une solution à travers l'obligation de déméduller la colonne vertébrale avant la fente des carcasses.

2. La détection de l'ESB : le rôle essentiel des tests

a) Le réseau d'épidémirosurveillance de l'ESB : le rôle clé des éleveurs et des vétérinaires

Fondé sur le repérage par les éleveurs et les vétérinaires des signes cliniques de la maladie, le réseau de surveillance de l'ESB a été institué par un arrêté du 3 décembre 1990. Aux termes d'un décret du 12 juin 1990, l'ESB est une maladie à déclaration obligatoire de sorte que tout éleveur est tenu d'avertir son vétérinaire dès qu'une vache présente des signes anormaux.

Si ce dernier, après examen de l'animal, soupçonne un cas d'ESB, il doit lui-même en informer le vétérinaire coordonnateur départemental, qui est un vétérinaire sous mandat sanitaire ayant reçu une formation spécifique sur l'ESB. En cas de confirmation du soupçon par le vétérinaire coordonnateur départemental, le directeur départemental des services vétérinaires prend les mesures de police sanitaires qui s'imposent :

– déclaration officielle de la suspicion d'ESB et mise sous séquestre de l'élevage ;

– euthanasie de l'animal et envoi de son encéphale au laboratoire de pathologie bovine installé à Lyon, qui est un laboratoire de référence faisant partie du réseau de l'AFSSA ;

– en cas de confirmation du diagnostic d'ESB, abattage du troupeau et incinération des cadavres ;

La Brigade nationale d'enquête vétérinaire sanitaire (BNEVS) effectue alors une enquête au niveau de l'exploitation et de ses fournisseurs pour déterminer l'origine de la contamination.

La surveillance clinique de l'ESB présente néanmoins des limites car elle ne permet pas de détecter un cas d'ESB en incubation chez un animal avant que les symptômes ne se soient manifestés.

b) Le programme pilote de dépistage de l'ESB

(1) La détection des bovins à risque dans le Grand Ouest

A la suite d'un avis du Comité interministériel sur les ESST du 2 mars 2000, le ministère de l'Agriculture a lancé, en juin 2000, un programme de dépistage à grande échelle de l'ESB afin de connaître l'état de la maladie dans le cheptel bovin.

Ce programme comportait la réalisation de 48.500 tests, dont 40.000 dans les douze départements du Grand Ouest, en raison de l'importance de l'élevage bovin dans cette région.

Il portait exclusivement sur les bovins de plus de 24 mois relevant des catégories les plus à risque au regard de l'ESB, c'est à dire :

- les bovins morts à la ferme ;
- les bovins euthanasiés car repérés comme malades ;
- les bovins abattus d'urgence à l'abattoir après un accident.

Ce programme est l'occasion de pratiquer pour la première fois des tests rapides qui mettent en évidence la protéine infectieuse sur un échantillon de cerveau de bovin en moins de douze heures : le test retenu pour réaliser ce programme est le test suisse Prionics, déjà expérimenté pour le dépistage pratiqué dans la confédération helvétique.

Les tests rapides sont effectués dans trois laboratoires départementaux d'analyses agréés : celui du Finistère, celui du Maine-et-Loire et celui de la Manche.

En cas de résultat positif, les échantillons sont envoyés au laboratoire de référence de l'AFSSA à Lyon en vue d'y subir un test officiel de confirmation.

(2) Les résultats intermédiaires du programme de tests sur les bovins à risque : l'insuffisance du réseau d'épidémi-o-surveillance

Les résultats intermédiaires du programme, portant sur 15.000 animaux testés entre le 7 août et le 24 octobre 2000 ont été annoncés par l'AFSSA le 11 décembre 2000. Ils font état de 32 animaux atteints, ce qui représente un taux de prévalence de 2,1 pour mille dans les catégories de bovins à risque considérées. Plus négatifs que prévu, puisque ce taux de prévalence se situe dans la fourchette haute des prévisions, ces résultats ont mis en évidence les limites de la détection classique par le réseau de surveillance clinique de l'ESB, ainsi que l'a souligné le directeur général de l'AFSSA, M. Martin Hirsch.

Parmi les catégories de bovins testés, une contamination plus forte a été constatée pour les bovins abattus d'urgence (3 pour mille), et les bovins euthanasiés (4,1 pour mille), alors qu'elle est limitée pour ceux morts de mort naturelle (1,3 pour mille).

Or, à l'inverse des bovins relevant des deux autres catégories, les bovins abattus d'urgence pouvaient jusqu'à présent entrer dans la chaîne alimentaire -dans le délai maximal de 48 heures après l'accident- à condition qu'un vétérinaire inspecteur les ait reconnus propres à la consommation.

Afin de tenir compte de l'exposition particulière de ces bovins accidentés -au nombre d'environ 25.000 chaque année- au risque d'ESB, un arrêté du 20 décembre 2000, complété par un arrêté du 7 février 2001, les a finalement exclus de la chaîne alimentaire. Ils sont désormais euthanasiés, collectés par le service public de l'équarrissage et détruits.

Le bilan intermédiaire de ce programme à visée épidémiologique n'en justifie pas moins le dépistage systématique des bovins de plus de trente mois à l'abattoir, qui s'inscrit davantage dans une optique de sécurité alimentaire.

Le programme pilote a permis de détecter 60 cas en 2000, et 14 cas depuis le début de l'année 2001 (au 24 avril 2001).

c) Le dépistage systématique des bovins de plus de trente mois destinés à la consommation

(1) Une mesure sanitaire de précaution destinée aux consommateurs

La décision de soumettre systématiquement au dépistage tous les bovins de plus de trente mois entrant dans la chaîne alimentaire a été prise par un arrêté du 2 janvier 2001. Il s'agit d'une mesure sanitaire de précaution, même s'il convient de garder à l'esprit les limites de la capacité de détection de ces tests, comme l'a souligné justement le Professeur Dormont devant la commission d'enquête : « *Il faut se rappeler que durant la plus grande partie de la période d'incubation chez le bovin, l'agent n'est pas dans le système nerveux. Par conséquent, lorsqu'on applique un test de dépistage tel que nous savons le faire actuellement, nous recherchons la protéine anormale dans une zone du cerveau. Un test ne sera par conséquent positif que si l'animal a le temps d'acheminer son agent vers le cerveau et si les performances du test permettent d'obtenir des résultats satisfaisants. Un test positif a par conséquent une signification. Un test négatif n'en a aucune. Nous ne pouvons donc pas nous en servir pour certifier un animal.* »

La mesure de dépistage systématique des bovins de plus de trente mois à l'abattoir est également une mesure de protection des consommateurs, qui répond à une forte attente de la filière viande et des associations de consommateurs.

La mise en place du dépistage systématique à l'abattoir est l'aboutissement simultané de deux logiques différentes, comme l'a souligné M. Martin Hirsch, directeur général de l'AFSSA devant la commission : « *Il est souvent nécessaire de prendre des mesures qui peuvent avoir un fondement soit sanitaire et scientifique, soit psychologique ou économique, destiné à réguler les marchés. Parfois, cela coïncide ; d'autres fois, non.* »

« *Un bon exemple dans lequel cela a coïncidé est celui des conditions du dépistage. Il était nécessaire, pour des raisons économiques, de rassurer le consommateur -ce type de mesures pouvant d'ailleurs avoir des conséquences pires que celles que l'on a connues sur le cours et la consommation de la viande.*

« *Ceci a coïncidé avec un cheminement parallèle des instances scientifiques, travail préparé avec le programme expérimental de dépistage.*

« *Je puis garantir -et je dépose sous serment- que c'est indépendamment que les scientifiques ont été conduits à dire qu'il existait un*

fondement sanitaire qui imposait de procéder au dépistage des bovins de plus de trente mois. »

La commission tient à souligner que la mise en place du dépistage systématique a été plus ou moins rapide selon les régions, du fait de la nécessité d'agrérer préalablement des laboratoires en vue de la réalisation des tests rapides.

Les départements concernés par le programme pilote durant l'année 2000 ont incontestablement bénéficié d'un atout qui a permis une montée en puissance plus rapide du dispositif. A l'occasion de son déplacement dans la Manche, la commission d'enquête a constaté l'efficacité du laboratoire départemental d'analyse de Saint Lô, qui a été en mesure d'apporter de l'aide à des départements moins avancés, tel que l'Orne, même si dans la Manche comme ailleurs, un allongement de la durée du travail et un recrutement de personnel supplémentaire s'est avéré indispensable, compte tenu de l'augmentation de l'activité quotidienne.

A la date du 4 avril 2001, soixante laboratoires étaient agréés, une quinzaine restant en attente d'un agrément.

Parmi les laboratoires agréés figurent :

- une majorité de laboratoires vétérinaires départementaux, dépendant des conseils généraux ;
- quinze laboratoires privés, dont quatre, situés sur le site d'un gros abattoir, sont sous la tutelle d'un laboratoire départemental.

D'après les renseignements obtenus par la commission auprès du ministère de l'agriculture, les nouvelles candidatures à l'agrément devraient désormais être refusées, l'équipement en laboratoires agréés étant jugé suffisant.

(2) Les tests de dépistage proposés : la supériorité du test Biorad

Trois tests sont proposés :

- le test Biorad, développé par le Commissariat à l'énergie atomique et commercialisé par une société américaine ;
- le test Prionics, développé par la société suisse du même nom ;
- le test irlandais de la société Enfer Technology.

En juillet 1999, une évaluation réalisée par la Commission européenne avait conclu que le test Biorad était le plus sensible, suivi du test Prionics, et du test Enfer.

La commission tient à souligner les limites de cette évaluation qui ne permet pas de conclure que ces tests sont suffisamment sensibles pour détecter toute dose de prion susceptible d'être contaminante pour l'homme, dès lors que celle-ci demeure inconnue. Elle a toutefois permis de mesurer l'efficacité relative des différents tests, en fournissant une échelle de sensibilité, comme M. Dormont l'a rappelé lors de son audition : « *L'étude pilotée en aveugle par l'Union européenne a montré que les trois tests détectent 100 % des animaux malades. L'étude n'a en effet porté que sur les animaux malades. En prélevant le cerveau des animaux malades et en le diluant, il est possible d'avoir une idée de la quantité de protéine détectable. Le test Enfer est cinq à six fois, voire dix fois plus sensible que le test Prionics. De son côté, le test Biorad est trente fois plus sensible que le test Prionics.* »

Jean-Philippe Deslys, responsable du groupe de recherche sur les prions au C.E.A., a, pour sa part, attiré l'attention de la commission sur la nécessité de distinguer entre la portée du dépistage en termes épidémiologiques et son effet du point de vue de la sécurité alimentaire, l'important étant la capacité du test à repérer les animaux présentant un danger pour l'homme. Or, jusqu'à récemment, la seule certitude concernant ces trois tests était leur capacité à déceler la protéine prion pathologique dans le cerveau d'un bovin en phase finale d'ESB.

Pour la mise en œuvre du dépistage systématique à l'abattoir, le ministère de l'agriculture a autorisé indifféremment le recours au test Biorad et au test Prionics. Ce dernier a été massivement retenu, parce qu'il avait déjà été choisi pour réaliser le programme pilote de dépistage de l'ESB sur des bovins à risque, au contraire de Biorad, qui n'avait été utilisé qu'en laboratoire. Aujourd'hui, une vingtaine de laboratoires agréés utilisent le test Biorad.

Le protocole d'analyse de Prionics a été analysé par le directeur du laboratoire départemental d'analyse de la Manche à une délégation de la commission d'enquête en déplacement dans ce département. L'encadré ci-après retrace les explications fournies.

Le protocole d'analyse du test Prionics

Le tissu nerveux prélevé et broyé est dégradé par une enzyme particulière, la protéinase K, qui fragmente le prion normal et dégrade le prion pathologique. Ce dernier est isolé des fragments de prion normal au moyen d'un champ électrique. Ensuite a lieu la réaction immunologique, qui consiste à combiner le prion pathologique à l'anticorps breveté par Prionics -l'anticorps 6H4-. Celui-ci, couplé à l'enzyme phosphatase alcaline émet, après addition d'un réactif chimio-luminescent, de la lumière qui est mesurée par un film radiographique.

La commission tient à rappeler que le choix du test Prionics a suscité une polémique, l'utilisation du test le moins sensible semblant avoir été recommandée. Certains scientifiques plaident toutefois pour le test le plus sensible, ainsi que l'a indiqué Mme Jeanne Brugère-Picoux lors de son audition : « *Je pense néanmoins que nous avons intérêt à utiliser le test le plus sensible. Il faut en effet savoir que nous n'avons pas la preuve que le test Prionics est capable de détecter l'infection six mois avant l'apparition des premiers symptômes. Prionics avance cela comme simple argument commercial.* »

Outre une meilleure sensibilité, le test Biorad serait également plus rapide, puisqu'il donnerait des résultats sous un délai de six heures contre en moyenne neuf heures pour le test Prionics.

Enfin, le test Biorad est actuellement le seul dont la capacité à repérer tout animal comportant une infectiosité susceptible de contaminer l'homme a été démontrée par l'équipe du CEA, et retracée dans une étude parue en janvier dernier dans la revue « *Nature* ». M. Jean-Philippe Deslys, co-créateur du test Biorad, a indiqué à la commission que cette démonstration a consisté à prouver que le test Biorad était aussi fiable que le test « souris », fondé sur l'injection d'un morceau de tissu dans le cerveau d'une souris, lequel est actuellement le test le plus sûr pour détecter une dose infectieuse pour l'homme.

La commission a cru déceler, à ce sujet, une contradiction entre les propos de M. Dominique Dormont, rappelant que des tests «négatifs» ne veulent « rien dire » et ceux de M. Jean-Philippe Deslys, qui apparaît beaucoup plus affirmatif sur le test développé par le CEA.

En revanche, l'application du test Biorad n'offrirait pas encore toutes les garanties en termes de « robustesse », qui est la capacité à fournir un résultat non ambigu dans des conditions courantes : une étude comparative des deux tests, Prionics et Biorad, a été lancée début janvier par l'AFSSA.

Sans être évidemment en mesure d'arbitrer des querelles de scientifiques, la commission ne peut que souhaiter l'utilisation du test de dépistage le plus sensible et appeler de ses voix une harmonisation des moyens de détection au niveau communautaire.

(3) Une procédure rapide de détection conduisant à la « levée d'écrou » des carcasses

Lors de leurs déplacements sur le terrain, les délégations de la commission ont assisté au prélèvement des échantillons de cervelles dans les abattoirs. Ce prélèvement est généralement réalisé par un employé de l'abattoir ayant reçu une formation spécifique, sous la surveillance d'un agent des services vétérinaires du ministère de l'agriculture. Ce dernier peut

toutefois être conduit à procéder lui-même au prélèvement dans les petites structures.

Prélevé au moyen d'une spatule verte jetable, le tronc cérébral, partie de la moelle épinière située sous le cervelet, est placé dans un boîtier portant un code barre qui correspond au numéro de tuerie du bovin et expédié au laboratoire d'analyse.

Dans l'attente des résultats du test, les carcasses, la tête et les abats, identifiés également par le numéro de tuerie, sont consignés dans des chambres froides.

Cette identification de l'ensemble des parties de l'animal est facilitée, dans les abattoirs les plus modernes, par l'existence de plusieurs lignes sur la même chaîne (carcasse, abats rouges, têtes), comme a pu le constater une délégation de la commission d'enquête dans une grande structure d'abattage de la Manche.

Le retour des tests, dans un délai d'environ neuf heures, autorise l'agent des services vétérinaires, en l'absence de résultat positif, à mettre un terme à la consignation, ce qu'on désigne par une formule quelque peu pénitentiaire : la levée d'écrou.

En cas de test positif, l'échantillon est envoyé à l'AFSSA afin d'être soumis à un test de confirmation. Si celui-ci est positif, les parties consignées de l'animal, ainsi que celles des autres animaux du troupeau tué en même temps sont saisies en vue d'être détruites.

(4) Un objectif ambitieux atteint : 40.000 tests par semaine

Après quelques difficultés passagères liées à l'agrément des laboratoires, la commission tient à noter que les résultats visés ont été atteints. Alors que l'étude pilote ESB programmat la réalisation sur une année de 48.500 tests, avec un délai d'obtention des résultats compris entre une semaine et un mois, 40.000 tests rapides, dont les résultats sont connus au bout de huit à neuf heures, sont pratiqués chaque semaine dans le cadre du dépistage systématique.

Le premier cas d'ESB, détecté par le dispositif de dépistage systématique à l'abattoir, a été découvert le 23 janvier 2001, sur une vache montbéliarde du département de l'Ain. Au 24 avril 2001, dix-sept bovins contaminés ont été détectés dans le cadre de ce dispositif.

3. L'abattage systématique du troupeau

Selon l'arrêté du 3 décembre 1990 relatif à la mise en place de mesures sanitaires de lutte contre l'ESB, tout bovin atteint d'ESB doit être abattu et incinéré, après que les prélevements destinés aux analyses aient été réalisés.

S'agissant du troupeau au sein duquel un cas a été décelé, l'éleveur avait la faculté, jusqu'en 1994, soit de le commercialiser, soit de le faire abattre et incinérer, en contrepartie d'une subvention versée par l'Etat.

A compter de 1994, le principe de l'abattage systématique du troupeau où a été confirmé un cas d'ESB, est appliqué. Par ailleurs, si l'animal suspect n'appartient plus à son exploitation de naissance, tous les cheptels où il a séjourné sont recherchés et abattus.

La question de l'opportunité de maintenir l'abattage systématique du troupeau a été longuement débattue au sein de la commission d'enquête, la mise en place du dépistage systématique des bovins de plus de trente mois à l'abattoir ayant fait naître des interrogations sur la légitimité de cette pratique.

Lors de ses déplacements, et notamment dans le Doubs, la commission a constaté la détresse des éleveurs auxquels une telle mesure était imposée ; les indemnités reçues sont loin de compenser le préjudice moral subi par les exploitants, dont la destruction du troupeau est vécue comme l'anéantissement de longues années de travail.

Par ailleurs, l'abattage systématique représente également, et plus particulièrement pour le cheptel allaitant, une perte génétique très importante, eu égard à l'ampleur de la sélection nécessaire pour constituer un troupeau.

Il reste que la plupart des personnes auditionnées par la commission ont estimé nécessaire de maintenir l'abattage systématique.

Celui-ci serait justifié au titre de mesures de précaution sanitaire, dès lors que les voies de contamination à l'intérieur même d'un troupeau sont encore inconnues. Par ailleurs, le dépistage systématique à l'abattoir n'est pas une garantie suffisante, dans la mesure où il ne permet pas de détecter l'ESB aux stades précoce de la maladie.

Cet abattage systématique peut être également considéré comme une mesure économique de soutien des éleveurs concernés, qui risqueraient de ne pas trouver d'acheteurs pour le reste de leur troupeau. Dans le même sens, l'abattage total donne aux éleveurs la possibilité de « repartir à zéro » alors que l'altération de leur image, qui résulte malheureusement de l'apparition d'un cas d'ESB dans une exploitation, a souvent pour conséquence de la mettre au ban de l'ensemble des partenaires de la filière.

Enfin, un tel abattage systématique du troupeau permet à l'AFSSA, à titre incident, de réaliser une étude sur la prévalence de l'ESB au sein de la cohorte. C'est seulement lorsque ces résultats seront connus qu'il pourra éventuellement être envisagé de s'interroger sur le maintien de l'abattage systématique, et sur l'opportunité, non pas de renoncer à l'abattage, mais tout au moins de passer à un abattage sélectif.

Pratiqué par la Suisse, l'abattage sélectif consiste à n'abattre que les animaux du même âge que l'animal malade, ainsi que ses apparentés. Le directeur général de l'AFSSA, M. Martin Hirsch, a posé le problème de l'abattage en ces termes, lors de son audition : « *Concernant l'abattage total, la question est la suivante : si l'on passait de l'abattage total, tel qu'il est pratiqué en France depuis le premier cas d'ESB, à un abattage sélectif, aurait-on un niveau de protection aussi élevé pour le consommateur et susceptible de garantir la non pérennisation de la maladie ? C'est la question qui nous est posée. Que fait-on pour y répondre ? Regardons d'abord ce qui passe dans les différents pays. Il y a trois cas de figures : les pays à abattage total, les pays où il n'y a pas d'abattage du tout et les pays à abattage sélectif.*

« *L'absence d'abattage -si ce n'est le premier cas- c'est la stratégie du Royaume-Uni. Le moins que l'on puisse dire est qu'elle n'a pas jugulé rapidement l'épidémie et qu'il y a plusieurs cas par troupeau. Cette stratégie n'était recommandée par personne, même si elle n'a pas été modifiée dans ce type de pays.*

« *La seconde possibilité, c'est l'abattage total ou sélectif. Entre les deux, il est difficile de trancher, pour plusieurs raisons. Depuis quelques mois, on récupère les cerveaux d'un grand nombre de bovins abattus. Ce n'est pas forcément toujours faisable, mais nous essayons d'avoir des milliers d'échantillons, que l'on teste. A travers ceux-ci, on peut essayer de répondre à ces questions .*

Les partisans de l'abattage systématique se retrouvent dans les organisations professionnelles agricoles, à l'exception de la confédération paysanne, ainsi que dans les associations de consommateurs.

Mme Marie-José Nicoli, présidente de UFC-Que choisir, a ainsi indiqué à la commission : « *Concernant l'abattage sélectif ou total, nous sommes toujours pour le maintien de l'abattage total tant que nous n'aurons pas les résultats et l'analyse des 48.000 cas dans le programme de tests. Ces résultats devraient nous donner un certain nombre d'indications sur les troupeaux ayant des bêtes malades pour savoir s'ils sont plus exposés que d'autres. »*

4. Le renforcement de la traçabilité et l'information du consommateur

Le renforcement depuis 1997 des dispositifs assurant l'identification, la traçabilité et l'étiquetage des produits bovins, dont la commission a tenu à évaluer l'efficacité, a eu pour objectif d'accroître la sécurité alimentaire dans la filière bovine et de regagner la confiance des consommateurs par une plus grande transparence.

La traçabilité, c'est-à-dire la capacité de retrouver l'origine, l'historique ou la localisation d'une pièce de viande, permet de poursuivre deux objectifs complémentaires mais distincts : la prévention des risques alimentaires et l'information des consommateurs.

La traçabilité a, en effet, d'abord pour objectif la sécurité alimentaire. Le suivi permanent tout au long de la filière, de l'animal vivant jusqu'à la découpe de détail, en passant par l'abattage, la transformation et le conditionnement, permet en cas de crise alimentaire, de pouvoir identifier et retirer de la vente des lots de viande susceptibles de présenter un risque pour le consommateur.

Dans le cas de l'ESB, il était essentiel de pouvoir écarter des étals toutes les pièces de viande, dont on aurait découvert a posteriori qu'elles provenaient d'animaux susceptibles d'avoir été contaminés. Les numéros d'agrément qui figurent sur les étiquettes des barquettes de viande dans les supermarchés ont précisément pour objectif de permettre de remonter du produit fini à la vache ou, selon une expression couramment citée par les professionnels entendus par la commission, « de l'étal à l'étable ».

Outil de gestion des retraits, la traçabilité est également un instrument d'information du consommateur et de valorisation des produits de qualité. En permettant d'identifier précisément le bovin d'où est issue une viande, la traçabilité offre la possibilité d'informer le consommateur sur l'origine, la race, la catégorie de l'animal, voire, dans certaines filières de qualité, sur son mode d'élevage. La traçabilité a joué, de ce point de vue, un rôle important dans le maintien de la confiance des consommateurs.

a) De l'étable à l'étal : de l'identification des bovins à l'étiquetage de la viande

A travers ses déplacements dans six départements, et la visite de nombreuses exploitations, abattoirs, ateliers de découpe et de conditionnement, la commission a pu constater combien la traçabilité de la viande supposait un suivi rigoureux, de la naissance des bovins à la commercialisation de leur viande.

(1) L'identification des bovins : les boucles d'oreilles

En France, un numéro national identifie chaque bovin pendant toute sa vie et est utilisé pour réaliser la traçabilité tout au long de la filière.

Le système national d'identification pérenne et généralisée (IPG) des bovins mis en place dès 1978 comportait à l'origine une boucle d'identification et un document d'accompagnement. Ce système a subi plusieurs évolutions, la dernière réforme étant l'adoption en 1997 du règlement communautaire n° 820/97, qui impose dans l'ensemble des pays membres une première identification de l'animal dans les 48 heures qui suivent sa naissance.

Chaque veau français est identifié par l'éleveur aux deux oreilles, au moyen de deux boucles plastiques de couleur saumon agréées par les pouvoirs publics, portant la mention « FR » (France) et un numéro unique et exclusif à 10 chiffres attribué une fois pour toutes. Ce double marquage est une sécurité supplémentaire qui vise à permettre l'identification même en cas de perte de l'une des marques.

L'éleveur informe aussitôt l'établissement d'élevage (EDE), dont il ressort, de la naissance du veau, de son type racial et de l'identité de la mère au moyen d'un formulaire certifié ou par télématique.

Des contraintes propres à la réglementation sanitaire française renforcent ce dispositif par l'obligation d'apposer sur le passeport une attestation sanitaire qui est délivrée par les services vétérinaires après vérification du statut sanitaire de l'exploitation et de son respect des règles d'identification et de maintien de l'identification des animaux dans son exploitation.

Après l'enregistrement de la naissance, l'établissement d'élevage renvoie à l'éleveur un passeport qui accompagne alors l'animal dans tous ses déplacements et changements de propriétaire. Ce document contient les informations d'identification sanitaire et, le cas échéant, la filiation, les différents détenteurs successifs de l'animal ainsi que son statut vis-à-vis des primes.

Par ailleurs, l'éleveur tient à jour un registre des bovins où il collecte les informations concernant les mouvements dans son élevage : naissances, morts, entrées et sorties de l'exploitation. L'éleveur et tous les autres détenteurs (négociants, abattoirs, équarrisseurs...) transmettent une notification à l'établissement d'élevage dans les sept jours suivant le mouvement.

(2) La traçabilité : une obligation récente

Le champ d'application de la réglementation relative à l'identification des bovins s'étend de l'élevage à l'entrée à l'abattoir. Jusqu'en 1998, la traçabilité en abattoirs et en ateliers de découpe ne faisait cependant pas l'objet d'exigences réglementaires précises.

Si l'identification des bovins est ancienne, l'obligation d'assurer tout au long de la filière une traçabilité systématique de la viande est donc récente. Elle constitue une des réponses des pouvoirs publics à la crise de l'ESB.

Une première amélioration a été obtenue avec la mise en place de normes AFNOR qui ont permis de détailler les moyens à mettre en œuvre pour assurer la correspondance entre le numéro d'identification de l'animal, le numéro d'abattage et les numéros de découpe¹. Depuis 1999, le décret relatif à l'étiquetage et à la traçabilité des viandes bovines² a également renforcé les obligations imposées aux professionnels.

Le décret du 2 avril 1999 rend obligatoire l'inscription du numéro de tuerie à l'encre alimentaire sur les carcasses, demi-carcasses, quartiers et découpes de gros avec os. La commission a pu constater dans les ateliers de découpe qu'elle a visités que ces dispositions conduisent concrètement à porter cet identifiant sur chaque demi-carcasse au niveau de la cuisse, du dos et de l'épaule.

Pour les produits préemballés, qu'ils soient destinés aux échanges entre professionnels ou aux consommateurs, un numéro identifiant de lot doit être créé et enregistré dans un registre avec les caractéristiques de la communication. Ce registre doit mentionner les quantités entrées et sorties de l'établissement.

Lors de ces déplacements, la commission d'enquête a pu observer qu'il était ainsi possible de retrouver les caractéristiques de l'animal dont la viande est issue, depuis l'étal du boucher, en remontant jusqu'à l'éleveur.

A chaque stade d'élaboration du produit, les opérations suivantes sont appliquées : création d'un identifiant, apposition de l'identifiant sur le produit, enregistrement de l'identifiant dans une base de données et établissement de liens entre les différents identifiants.

Lors des contrôles de traçabilité, l'évaluation de ces quatre opérations est analysée comme le montre le tableau suivant, issu des documents d'inspection que la DGCCRF a communiqués à la commission d'enquête.

¹ Norme Afnor NFV 46007 : traçabilité de la viande bovine en abattoir (février 1997). Norme Afnor NFV 46010 : traçabilité de la viande bovine en ateliers de découpe (septembre 1998).

² Décret 99-260 du 2 avril 1999. ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les étapes de la traçabilité de la viande bovine

	La création d'un identifiant	L'apposition de l'identifiant sur le produit	L'enregistrement de l'identifiant dans une base de données	L'établissement d'un lien entre les différents identifiants
L'élevage des animaux	N° national à 10 chiffres	Bouclage	Fichier national et registre d'étable	Etablissement d'un passeport qui véhicule les informations à destination de l'étape suivante
L'abattage (première transformation)	N° de tuerie	Encre alimentaire sur carcasse	Registre d'abattage	Présence dans le registre de la correspondance entre n° national d'identification et n° de tuerie
Le désossage (deuxième transformation)	N° de lot de désossage	Etiquetage sur sous-vide	Registre de désossage	Lien entre n° de lot et n° de tuerie
Le découpage (troisième transformation)	N° de lot de découpage	Etiquetage sur barquette	Registre de découpage	Lien entre n° de lot désossage et n° de lot découpage
Le hachage (quatrième transformation)	N° de lot de fabrication	Etiquetage barquette	Registre de fabrication	Lien entre n° de lot désossage et n° de lot de fabrication

Ce tableau illustre schématiquement le processus d'élaboration de la viande bovine, certaines étapes peuvent être effectuées dans un même lieu ou sur des sites différents. La commission a pu constater que le regroupement et l'éclatement de certains lots sont couramment pratiqués. Les registres doivent également dans ce cas comporter les caractéristiques des produits sortants et entrants.

L'obligation d'assurer la traçabilité a été étendue à l'ensemble de l'Union européenne. Le décret du 2 avril 1999 a, en effet, été complété par l'adoption du règlement communautaire n° 1760/2000 qui fixe les principes de la traçabilité pour l'ensemble de l'Union européenne. Ce règlement prévoit expressément que le système d'étiquetage obligatoire communautaire garantit la relation entre l'identification de l'animal vivant et la carcasse, le quartier ou les morceaux de viande.

Aux termes de la réglementation nationale et communautaire, tous les professionnels de la filière bovine sont tenus d'assurer la traçabilité des produits commercialisés.

(3) L'étiquetage et l'information des consommateurs : une harmonisation européenne en cours

Aboutissement de la traçabilité, l'étiquetage doit à la fois permettre d'identifier précisément la provenance des pièces de viande et les opérateurs concernés et d'informer le consommateur sur la nature de la viande qu'il entend consommer.

Cet étiquetage fait désormais l'objet d'une réglementation communautaire fixée par le règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement et du

Conseil du 17 juillet 2000 concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine.

• **Des mentions obligatoires contraignantes**

Aux termes de ce règlement, qui couvre toute la viande bovine, y compris la hampe et l'onglet, la viande de veau, réfrigérée, congelée ou surgelée, l'étiquetage des viandes bovines, hormis les viandes hachées doit comporter obligatoirement, depuis le 1^{er} septembre 2000 :

- un numéro ou code de référence assurant le lien entre le produit et l'animal ou le groupe d'animaux dont il est issu ;
- le pays d'abattage et le numéro d'agrément de l'abattoir ;
- le pays de découpage et le numéro d'agrément de l'atelier de découpe.

Ce code de référence est apposé sur l'étiquette du produit sous la responsabilité du professionnel, sous forme numérique ou alphanumérique. Il permet d'assurer, avec la tenue de registres, le lien entre la viande et l'animal ou le groupe d'animaux.

Ces obligations n'ont pas uniquement des conséquences sur l'information fournie aux consommateurs, elles entraînent également des obligations dans l'organisation de la production.

Le lot auquel est attribué un code de référence doit, en effet, être homogène en ce qui concerne les caractéristiques communiquées au destinataire de la viande notamment sur les mentions obligatoires. Un lot ne peut donc contenir des viandes provenant que d'un seul atelier de découpe. La taille du lot ne peut pas, en outre, dépasser la quantité de produits travaillée dans la journée par l'opérateur.

Dans les rayons traditionnels, chez les artisans-bouchers ou aux rayons traditionnels des grandes surfaces où les viandes sont vendues non préemballées, les informations données au consommateur sur le pays d'abattage, ou toute autre mention relative à l'animal, doivent être affichées dans le magasin.

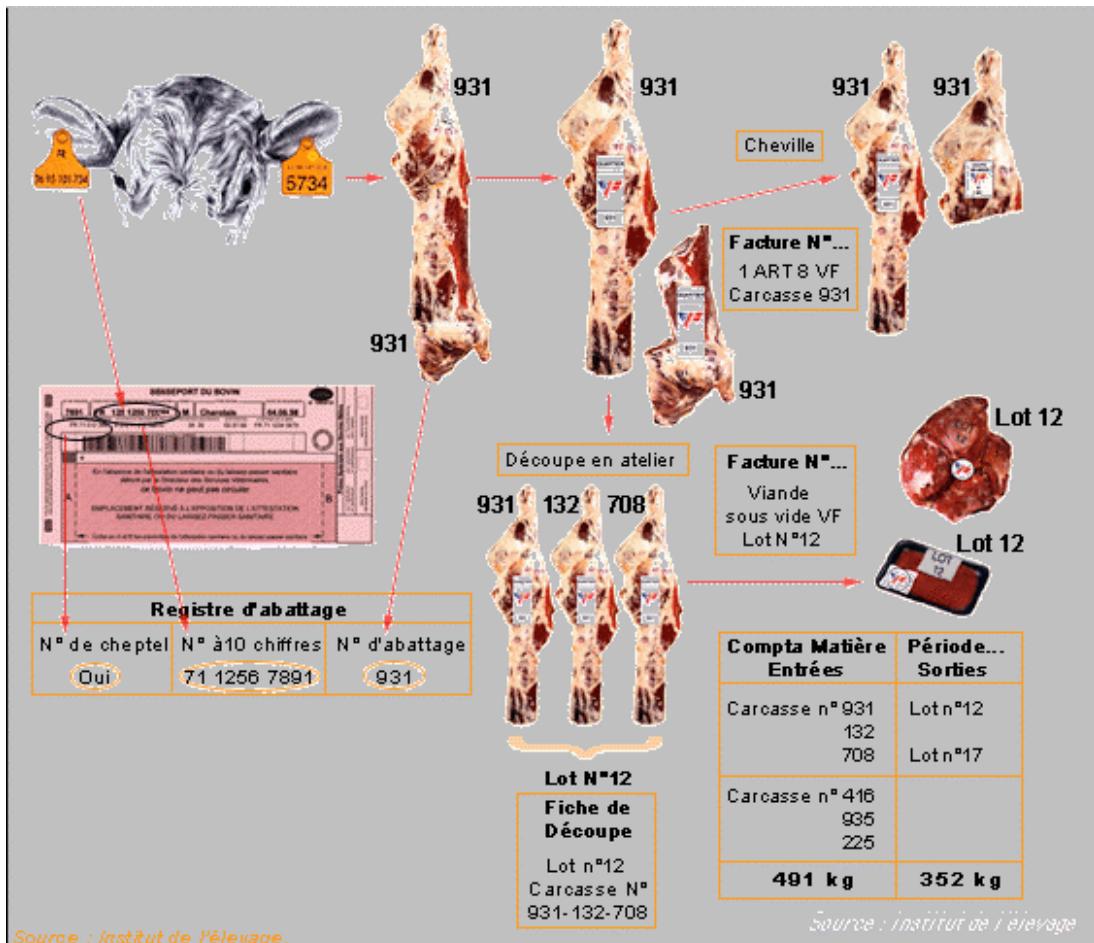
Cet affichage doit assurer une relation « non ambiguë » entre l'affichage et la viande vendue dans le cas d'offre simultanée présentant des caractéristiques différentes. En ce qui concerne le numéro ou code de référence, le numéro d'agrément de l'abattoir ou de l'atelier de découpe, des moyens de traçabilité adaptés doivent permettre aux professionnels d'assurer le suivi des informations qu'ils donnent et de justifier la véracité de ces informations.

Le système communautaire d'étiquetage obligatoire se substituera, au 1^{er} janvier 2002, aux systèmes obligatoires nationaux. Aucune obligation ne pourra dès lors être édictée au niveau national. A partir de cette date, les informations fournies aux consommateurs devront, par ailleurs, être complétées par l'indication du pays de naissance et du pays d'élevage pour les viandes provenant d'animaux identifiés.

Dans le cas de viandes issues d'animaux dont le lieu de naissance ou le lieu d'élevage n'aura pas été enregistré, la mention « né avant le 1^{er} janvier 1998 » sera indiquée. Lorsque les animaux seront importés vivants, la mention « importation d'animaux vivants » ou « importation d'animaux vivants en provenance de (nom du pays tiers) » pourra remplacer la mention du pays de naissance ou d'élevage. Dans le cas où l'animal dont provient la viande est né, élevé et abattu dans le même pays, la mention « origine » pourra également être employée. Il en sera de même si la viande provient d'animaux nés, élevés, abattus et découpés dans un même pays.

L'harmonisation des règles d'étiquetage et de traçabilité de la viande bovine est apparue très tardivement et ne sera pleinement effective qu'en 2002. Comme il sera indiqué ci-après, ces règles sont quelque peu en retrait par rapport à celles qui prévalaient en France depuis 1997. Il faut toutefois se féliciter que les consommateurs européens puissent disposer des mêmes informations et des mêmes garanties quelle que soit l'origine de la viande qu'ils achètent.

La traçabilité de la viande bovine de la boucle à l'étiquette



- Des signes de qualité nombreux

L'information du consommateur sur les produits bovins a également été améliorée grâce au développement des signes officiels de qualité.

Ces mentions volontaires informent les consommateurs que les produits considérés ont été réalisés conformément à un cahier des charges agréé et ont fait l'objet de contrôles renforcés.

Pour les viandes de bœuf et de veau, les marques qui se sont engagées dans des démarches de qualité, contrôlées par des organismes tiers indépendants, utilisent le sigle collectif Critères Qualité afin d'être repérées facilement par le consommateur. Par ailleurs, un certains nombre de marques s'associent aux démarches officielles de qualité, grâce aux sigles collectifs dont elles bénéficient : Agrobio, Label Rouge, Appellation d'Origine Contrôlée ou Atout Qualité Certifié.

Chacun de ces sigles garantit le respect, par les marques, de critères spécifiques répondant aux différentes attentes qualitatives des consommateurs.

Le développement des démarches volontaires de qualité a conduit à un renforcement des contrôles afin de garantir au consommateur la transparence et la véracité des informations fournies.

Les démarches qualitatives volontaires sont, en effet, contrôlées par les pouvoirs publics, principalement par deux instances : le ministère de l'Agriculture et la Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes, qui dépend du ministère de l'Economie, et, pour certaines d'entre elles, par des organismes tiers indépendants, eux-mêmes soumis à des procédures définies par les pouvoirs publics.

b) Des procédures de traçabilité globalement satisfaisantes

Les différentes auditions et déplacements auxquels a procédé la commission l'ont conduite à considérer le dispositif de traçabilité de la viande bovine tout à fait satisfaisant, tant au regard de ses performances propres, que par comparaison avec la situation qui prévaut dans d'autres pays ou dans d'autres filières.

(1) Une réglementation française souvent en pointe

L'expérience ancienne des pouvoirs publics et des professionnels en matière d'enregistrement de l'identification des animaux a permis une réaction rapide à la crise de l'ESB et la mise en place de procédures extrêmement rigoureuses assurant une traçabilité continue de la viande, de la naissance des animaux à la commercialisation de la viande.

Que cela soit en matière d'identification, de traçabilité ou d'étiquetage, la réglementation française a, en effet, devancé la réglementation européenne et la pratique en cours chez nos partenaires européens.

En matière d'identification, les professionnels de la filière bovine ont souligné que les règles françaises étaient les plus contraignantes, mais aussi les plus performantes d'Europe. Ainsi, M. Cassagne, directeur de la Fédération nationale des groupements de défense sanitaire du bétail (FNGDS) a souligné devant la commission que « *l'effort fait en France en matière d'identification (certains pays ont mis en place très tard des systèmes d'identification inférieurs à ce qui existait en France dès 1998) procure une garantie supplémentaire, probablement mal vendue auprès du consommateur, et que l'on ne trouve pas, ou de manière insuffisante, dans certains autres pays européens* ».

Dès 1995, la réglementation française prévoyait effectivement un dispositif très élaboré par rapport à ceux en vigueur chez nos partenaires européens qui imposait notamment une identification dans les 48 heures suivant la naissance de l'animal. Le niveau d'élaboration du dispositif français explique en particulier que l'application en France du règlement du

21 avril 1997 établissant un système communautaire d'identification et d'enregistrement des bovins ait été très rapide. Dès 1998 la France s'est conformée aux dispositions du nouveau règlement alors qu'elles étaient facultatives jusqu'au 31 décembre 2000.

Les travaux de la commission d'enquête ont montré que rares étaient les autres pays européens qui, à la même période, disposaient d'un dispositif d'identification du cheptel bovin. Cette situation explique que, lors de la négociation du règlement du 21 avril 1997, seules la Belgique, l'Allemagne, la Finlande, la France, l'Autriche et la Suède étaient favorables à la mise en œuvre d'un étiquetage obligatoire.

Le règlement du 21 avril 1997 prévoyait de ne rendre obligatoire la mention de l'origine qu'à partir du 1^{er} janvier 2000, laissant aux Etats membres la faculté d'imposer telle mention après avis de la commission. Or, seulement trois pays ont utilisé cette faculté : la France, la Finlande et la Belgique. En outre, il convient d'observer que le retard de la majorité des Etats membres dans la mise en place d'un dispositif d'identification a finalement conduit à la renégociation de ce règlement et à l'adoption du nouveau règlement du 17 juillet 2000.

Dans toutes ces négociations, la France a milité pour un renforcement des dispositions communautaires sans toujours être entendue.

En matière de traçabilité, les mesures adoptées, beaucoup plus récentes, tiennent largement à l'apparition de l'épidémie d'ESB. Ce n'est qu'en 1997, avec le premier accord interprofessionnel, qu'apparaissent des exigences de traçabilité tout au long de la filière. La France fait cependant figure de précurseur dans ce domaine. Il faut, en effet, attendre le règlement du 17 juillet 2000 pour que des exigences de traçabilité soient imposées au niveau communautaire.

L'avance française en matière d'identification et de traçabilité explique que les professionnels disposaient dès 1997 des moyens de mettre en œuvre une mention « VBF », attestant qu'un produit est issu d'un bovin né, élevé et abattu en France, et de faire figurer les mentions du type racial (race laitière, race à viande, ou race mixte) et de la catégorie (taureau, bœuf, jeune bovin, génisse, vache).

Par comparaison, le dernier règlement européen de juillet 2000 ne rend obligatoire la mention de l'origine qu'en 2002 afin de permettre à certains de nos partenaires de mettre à niveau leur dispositif et ne prévoit pas la mention obligatoire de la race et de la catégorie.

(2) Des procédures qui ont fait leurs preuves

Les opérateurs de la filière bovine, les responsables des administrations en charge des contrôles et les associations de consommateurs semblent s'accorder pour penser que les dispositions adoptées depuis quatre ans en matière d'identification de traçabilité et d'étiquetage de la viande bovine ont considérablement renforcé la fiabilité du dispositif français de traçabilité de la viande bovine.

En matière d'identification, la mise en place effective d'un fichier national informatisé, l'amélioration des délais d'actualisation de ce fichier et le lien établi entre l'identification et les différentes aides à l'élevage ont constitué une avancée importante pour améliorer l'exhaustivité et la fiabilité des informations sur la base desquelles la traçabilité de la viande est assurée.

L'obligation faite aux professionnels d'assurer une traçabilité de leurs produits tout au long de la filière, et les contrôles du respect de cette obligation constituent également des progrès significatifs. Antérieurement, de nombreux opérateurs assuraient, en effet, la traçabilité de leurs produits à leur niveau sans communiquer ces informations à l'aval de la filière. Comme l'a souligné M. Jean-Jacques Mennillo, PDG de la société Agro marchés internationaux, entendu par la commission, « *Lorsqu'un camion venait charger la production ou les animaux d'un éleveur, on ne transmettait pas le cahier d'élevage, c'est-à-dire que le camion partait avec un produit qui avait eu une traçabilité à un moment donné et qui arrivait chez un autre opérateur, lequel refaisait lui-même sa propre traçabilité pour ce qui se passait chez lui, et ainsi de suite jusqu'au bout de la filière. La nouveauté c'est qu'il faut tirer un trait d'un bout à l'autre* ».

Les contrôles gérés par la DGCCRF, dont la commission s'est procuré les procès-verbaux, montrent que les dispositions sont de mieux en mieux respectées. Depuis 1996, sur les 63.330 contrôles sur l'origine des bovins, de la viande bovine et des produits issus de bovins, 450 procédures contentieuses ont été engagées, soit un taux d'infraction inférieur à 1 %¹. Elles concernent essentiellement des infractions sur l'origine, la matière ou la qualité des viandes. Le renforcement des obligations de traçabilité à tous les stades de la filière de l'éleveur jusqu'au distributeur rend aujourd'hui plus difficile la fraude.

En 2000, la Brigade nationale d'enquête vétérinaire est également intervenue en abattoir afin de réaliser une évaluation des points critiques sur la chaîne d'abattoir au regard du risque ESB. Dans cette évaluation, la traçabilité

¹ *Bilan contentieux contrôle de la réglementation ESB de la DGCCRF mars 1996 - décembre 2000.*

des animaux a été considérée «*comme fiable et bien organisée en ce qui concerne les bovins (boucle IPG, Banque nationale de l'identification)* »¹.

La situation est à cet égard bien plus avancée dans la filière bovine que dans la filière ovine. En effet, comme le souligne l'AFSSA «*en élevage ovin, il n'y a pas d'identification individuelle systématique des animaux sauf dans certaines filières de qualité* »¹. De ce point de vue, force est de constater que, **depuis le début de l'épidémie de fièvre aphteuse, la filière bovine est citée en exemple, comme la filière de référence en matière d'identification et de traçabilité.**

c) Des imperfections persistantes

En dépit des progrès constatés, la commission estime que la situation peut encore être améliorée tant en matière de traçabilité que d'information des consommateurs.

- (1) Les maillons faibles de la traçabilité : le steak haché, la restauration collective et les produits cuisinés

La fiabilité des procédures assurant la traçabilité semble pouvoir être encore renforcée sur plusieurs points : le traitement et le transfert des données, la fabrication du steak haché, la restauration collective et les produits cuisinés contenant des produits bovins.

• Le traitement et le transfert des informations sur la viande bovine

La principale contrainte à laquelle sont soumis les pouvoirs publics pour assurer une parfaite traçabilité dans la filière bovine réside dans la multiplicité des intervenants aux différents stades de l'élevage, de l'abattage, de la transformation et de la distribution. La multiplicité des opérateurs impose, en effet, un grand nombre d'opérations de saisie d'informations de transfert et de vérification d'informations, qui peuvent être autant de sources d'erreurs ou de falsifications.

Les dispositifs de traçabilité mis en place par chaque opérateur au sein de la filière présentent de ce point de vue autant de cas particuliers. Les contrôles menés par la DGCCRF montrent que certains dispositifs permettent mieux que d'autres de se prémunir contre des ruptures de la chaîne d'information liées à des erreurs de saisie ou des falsifications, à des défaillances au niveau de l'homogénéité des lots ou du strict respect des cahiers des charges.

Chaque dispositif correspondant à un cas particulier, il est difficile d'en tirer des recommandations générales en dehors du respect des normes

¹ *Avis de l'AFSSA du 7 avril 2001.*

AFNOR destinées à assurer la traçabilité. La multiplicité des opérations de saisie, le plus souvent manuelles, étant de façon générale une source d'erreur ou de fraude, la commission souhaite promouvoir des dispositifs assurant un transfert continu et infalsifiable des données et permettant des contrôles a posteriori des informations portées sur les étiquettes.

- **La « steak-option » : la clé de voûte de l'équilibre de la filière bovine**

En France, 380.000 tonnes de viande hachée sont consommées annuellement. La crise de l'ESB a soulevé au sein de l'opinion publique de nombreuses inquiétudes quant à l'origine, la traçabilité et la composition de ces steaks.

Cette inquiétude est d'autant plus forte que les steaks hachés sont considérés par les professionnels eux-mêmes comme un des maillons faibles de la traçabilité de la viande bovine. Ainsi, M. Laurent Spanghero, président de la Confédération des entreprises bétail et viandes (CEBV), a-t-il déclaré devant la commission : *« nous devons absolument lever la suspicion sur le steak haché. C'est un élément capital. Il faut donc fournir des efforts importants, établir un cahier des charges draconien et communiquer afin de réellement relancer la confiance. Le steak haché est consommé par les enfants, par les vieillards et par des malades ».*

Les professionnels entendus ont souligné combien cette suspicion était alimentée par l'absence de communication sur les exigences de la réglementation relative à la composition des steaks hachés.

La fabrication de ce produit de grande consommation est, en effet, soumise depuis plusieurs années à une réglementation stricte concernant les conditions de production, de mise en marché et d'étiquetage des viandes hachées¹.

Cette réglementation n'autorise dans la composition des steaks hachés que les muscles, éventuellement recouverts de leurs tissus adipeux. Outre les matériaux à risque spécifiés, les viandes séparées mécaniquement (les VSM ou viandes récupérées sur les carcasses par des procédés mécaniques de raclage, broyage et pression) issues de bovins, les chutes de découpe ou de parage sont

¹ *La production de viande hachée est en particulier réglementée par :*

– la directive CE n° 94/64 du 14 décembre 1994 établissant les exigences applicables à la production et à la mise sur le marché de viandes hachées et de préparations de viandes ;
– l'arrêté du 29 février 1996 fixant les conditions sanitaires de production et de mise en marché des viandes hachées et des préparations de viandes ;
– le décret n° 97-74 du 28 janvier 1997 relatif à la composition, la préparation et l'étiquetage des viandes hachées et préparations de viande qui ne sont pas destinées à être cédées directement au consommateur final ;
– le règlement 1760/2000 du 17 juillet 2000 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine.

interdites, aussi bien dans les préparations à base de viande que dans les steaks hachés. Lorsque sont incorporés d'autres ingrédients que le muscle (abats, cœur, foie, protéines végétales), l'étiquetage doit le préciser. Il s'agit alors de « préparations à base de viande hachée » qui doivent cependant toujours être composées d'au moins 50 % de muscles.

La commission d'enquête a pu constater lors de la visite d'entreprises de transformation de viande, en particulier à Villefranche d'Allier, que ces obligations étaient bien respectées. Elle a, en outre, été surprise de voir combien ces ateliers de production de viande hachée et leurs personnels s'astreignaient à des règles d'hygiène drastiques.

Il convient toutefois de souligner que l'image de ce produit a également souffert de la liberté avec laquelle les industriels ont parfois appliqué la réglementation relative à l'étiquetage.

Ainsi, lors d'une enquête de la DGCCRF en 1998¹ auprès d'une trentaine de collectivités, il a été constaté que 87 % des prélèvements ne correspondaient pas aux valeurs annoncées sur l'étiquetage : 58 % dépassaient le taux indiqué de matière grasse et 42 % le taux indiqué de collagène sur protéines de viande. Il s'agissait, pour l'essentiel, de steaks hachés congelés annonçant moins de 15 % de matière grasse. Toutefois, les dépassements n'excédaient pas les tolérances admises. D'autres anomalies ont été constatées sur l'étiquetage : absence de la mention du rapport collagène sur protéines, absence d'indication de masse nette ou du lot de fabrication. Enfin, on a constaté qu'un fournisseur livrait des steaks hachés surgelés provenant d'un atelier italien, alors que l'acte d'engagement et la fiche de fabrication garantissaient une origine française.

Ces manquements n'ont aucunement mis en danger la santé des consommateurs, ils ont cependant contribué à alimenter la méfiance des consommateurs qui souhaitent légitimement être assurés de la fiabilité des informations fournies par l'étiquetage et connaître l'origine des viandes utilisées.

L'image de ce produit a également pâti d'une traçabilité moins précise que celle d'autres produits bovins.

Comme l'a souligné M. François Toulis, Président de la Fédération nationale de coopératives bétail et viandes (FNCBV) : « *le steak haché ne pose pas un problème au niveau de la dangerosité du produit. C'est au niveau de la traçabilité. Plus vous avez une unité industrielle importante, plus vous avez des mélanges. Si l'artisan boucher hache la viande devant vous, à condition que son hachoir respecte les conditions d'hygiène, vous savez quels morceaux*

¹ *Rapport d'activité de la DGCCRF 1999.*

de viande sont à l'origine de ce steak. Dans les usines, les volumes sont différents ».

Le steak haché industriel est produit à partir de lots de viande provenant de plusieurs bovins. Le nombre de ces bovins est d'autant plus important que les steaks hachés ne sont pas produits à partir de la viande de carcasses entières, mais à partir des seules pièces avants des bovins.

Cette particularité explique que le steak haché soit considéré par les professionnels de la filière comme « *la pierre angulaire de l'équilibre de la filière bovine entre les avants (viandes hachées, viandes à braiser : épaules, basses côtes) et les arrières (viandes à griller)* ». Il faut un nombre important de pièces avants pour constituer un lot. Plus les lots sont importants, plus la viande provient d'un nombre élevé de bovins, plus la traçabilité est imprécise et les retraits de marchandises, nécessaires en cas de contamination, importants.

L'application du règlement communautaire du 17 juillet 2000 relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine devrait toutefois améliorer quelque peu la situation.

Des dispositions particulières d'étiquetage sont, en effet, prévues pour les viandes hachées. Celles-ci sont dispensées de la mention des numéros d'agrément d'abattoir et d'atelier de découpe, mais depuis le 1^{er} septembre 2000, les mentions du numéro ou code référence, le pays d'abattage et le pays d'élaboration sont obligatoires. A partir du 1er janvier 2002, la communication sera obligatoire sur les pays de naissance, d'élevage, d'abattage et de transformation. Dans le cas de pays identiques, la notion d'origine couvrira l'ensemble, en cas contraire, le détail sera exigé.

Les industriels français de la viande hachée de bœuf ont, en outre, décidé de devancer cette obligation en s'engageant à travers un logo 100 % pur bœuf à faire figurer, en plus des informations requises, le pays d'origine de l'animal dont est issue la viande.

L'application volontaire de ce logo permettra de garantir que la viande hachée fournie aux consommateurs est un produit 100 % pur muscle de bœuf, identifié et tracé par des informations sur son origine (viande issue d'animaux dont les pays de naissance, d'élevage et d'abattage sont connus) et sa composition.

• La restauration collective

En France, environ quinze millions de personnes bénéficient chaque jour d'une prestation de restauration hors domicile. Ces prestations sont servies à hauteur de 25 % par des entreprises spécialisées et pour les 75 % restant par des régies ou des services en régie directe des collectivités.

La viande de bœuf est un élément important en Restauration Hors Domicile (RHD). Piécée ou tranchée, hachée ou servie sous forme de préparation à base de viande hachée, elle permet de varier les menus des quelque 3 milliards 360 millions de repas servis chaque année en restauration collective en France. Chaque année en France, 310.000 tonnes de viande bovine sont ainsi distribuées dans ces circuits.

La crise de l'ESB a soulevé de nombreuses inquiétudes quant à l'origine, la traçabilité et la composition des produits à base de viande bovine servis dans la restauration collective, particulièrement de la part des fédérations de parents d'élèves et des municipalités.

Les professionnels de la filière bovine entendus par la commission considèrent que ce secteur est un des secteurs où le consommateur est le moins bien informé sur la nature des produits qui lui sont vendus et où la traçabilité de la viande est la moins bien assurée.

Ainsi, M. Jean-Jacques Rosaye, président de la Fédération nationale groupement de défense sanitaire du bétail (FNGDS), a-t-il souligné que : « *le plus gros problème est certainement au niveau de la restauration collective où il est très difficile d'aller jusqu'aux consommateurs* ».

M. Pierre Chevalier, président de la Fédération nationale bovine (FND) et de l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL), a de même indiqué que « *concernant la traçabilité et l'étiquetage, il est nécessaire d'introduire la plus grande transparence possible dans la RHD. Il est certain que nous ne pourrons restaurer la confiance du consommateur tant que des mesures ne seront pas prises* ».

Comme l'a fait observer M. Damien Verdier, président de la Commission qualité, sécurité alimentaire du Syndicat national de la restauration collective (SNRC), les professionnels de la filière viande, conscients de la situation avaient, à partir de 1999, apporté un premier élément de réponse au secteur de la Restauration Hors Domicile en signant l'accord interprofessionnel relatif à la traçabilité des viandes bovines en RHD dit: Transparence Traçabilité Viande (TTV).

Cette charte engage les fournisseurs des adhérents du SNRC à identifier le pays d'abattage de toutes les viandes bovines servies, à fournir ces informations à leurs clients et à se soumettre aux inspections d'un bureau de

contrôle indépendant. Selon M. Damien Verdier «*toutes nos entreprises et tous nos fournisseurs sont contrôlés par le BVQI sur la traçabilité d'abattage*». La profession propose maintenant de prolonger et de compléter ce dispositif avec l'établissement d'un Contrat de transparence, entre les fournisseurs et le secteur de la RHD assurant une traçabilité sur l'origine de l'ensemble des produits bovins utilisés. Cette démarche ne concerne cependant que les entreprises qui ont accepté d'adhérer à ces contrats.

- **Les aliments à base de produits bovins : fonds de sauce, raviolis...**

Les préparations alimentaires, plats cuisinés, fonds de sauce ou autres aliments contenant des produits bovins, sont soumises aux règles générales relatives à l'étiquetage des produits alimentaires préemballés.

Ces aliments doivent donc être accompagnés de la mention des ingrédients dans l'ordre décroissant de leur importance pondérale. Ils ne sont, en revanche, soumis à aucune autre obligation d'information concernant les produits bovins qu'ils contiennent.

Cette situation explique sans doute pourquoi cette catégorie de produits, qui comprend notamment les fonds de sauce, les raviolis ou les cassoulets, a suscité lors de la deuxième crise de la vache folle une forte inquiétude, qui traduisait avant tout le besoin d'information des consommateurs.

Il convient de rappeler que ces produits sont, en matière de sécurité sanitaire soumis à la même réglementation que les produits bovins et, en particulier, à l'interdiction des « matériaux à risques spécifiés » (MRS).

L'inquiétude des consommateurs a, en outre, pu être alimentée par l'absence d'un dispositif de traçabilité comparable à celui existant en boucherie. De ce point de vue, ces produits sont dans une situation comparable aux steaks hachés.

Non seulement les industries d'aliments conservés ne sont soumises à aucune obligation réglementaire en matière de traçabilité des produits bovins qu'elles utilisent, mais leur mode de production ne permet pas de mettre en place une traçabilité du produit à la vache. Ainsi, pour la fabrication des raviolis, la farce est-elle constituée d'un « mineraie » contenant de la viande hachée en provenance de très nombreuses pièces avants, elles mêmes issues de nombreux bovins. Dans le meilleur des cas la traçabilité est assurée d'un lot de « mineraie » à un lot de viandes qui lui même peut être associé à une série de bovins. Comme dans le cas de la viande hachée, le degré de précision de la traçabilité dépend de la taille des lots de viande bovine utilisés.

(2) Des informations le plus souvent illisibles pour les consommateurs

La commission a constaté que, ni les associations de consommateurs, ni les fédérations de producteurs et de distributeurs, n'étaient entièrement satisfaites de l'information fournie au consommateur aux termes de la réglementation sur l'étiquetage des produits bovins adoptée par l'Union européenne en juillet 2000.

• **Des mentions obligatoires qui ne prévoient pas l'affichage de la race et de la catégorie**

Le choix de l'Union européenne de prévoir dans les mentions obligatoires les numéros d'agrément des abattoirs et des ateliers de découpe et non l'origine, la catégorie et la race de l'animal dont est issue la viande fait l'objet de critiques unanimes.

Mme Marie-José Nicoli, présidente de l'UFC-Que Choisir, a souligné que « *le numéro d'atelier et de découpe ou d'abattage ne signifie rien pour le consommateur... Cela facilite le travail des pouvoirs publics, des relations entre les professionnels, mais les consommateurs sont complètement oubliés dans ce processus* ». M. Christian Huard, président de Conso-France regroupant six associations nationales de consommateurs, a insisté quant à lui pour que « *les pouvoirs publics français demandent aux pouvoirs européens de remettre sur le chantier ce problème d'indication des catégories, des races et origine et de revenir sur la décision du Parlement européen* ».

Ce point de vue n'est pas seulement partagé par les associations de consommateurs. M. Laurent Spanghero, président de la Confédération des entreprises bétail et viande (CEBV), M. Pierre Chevalier, président de la Fédération nationale bovine (FNB), M. François Toulis, président de la Fédération nationale des coopératives bétail et viande (FNCBV), mais également M. Jérôme Bédier, président de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD), ont également regretté que les mentions de catégories, races et origines de la viande ne figurent pas parmi les mentions obligatoires prévues par le règlement. Toutes les personnes auditionnées ont de même souligné que la mention des numéros d'agrément des ateliers de découpe et d'abattoirs présentait peu d'intérêt dans la mesure où ces informations étaient déjà disponibles à travers la mention du numéro de lot.

La commission d'enquête constate, avec ces professionnels, que le règlement adopté le 17 juillet 2000 représente un recul en matière d'information du consommateur.

Ce texte ne correspond ni aux souhaits des professionnels, ni à la position qu'a défendue le gouvernement français dans les instances communautaires. En effet, la France qui demandait la mise en place immédiate de l'étiquetage communautaire obligatoire de l'origine, ainsi que des mentions

relatives à la catégorie et au type racial, s'est trouvée très isolée, face à de nombreux Etats membres voulant limiter les exigences à la seule traçabilité.

• Des signes officiels de qualité peu lisibles

Principal élément d'une politique visant à renforcer la qualité des produits bovins et à retrouver la confiance des consommateurs, les signes officiels de qualité sont trop complexes pour être aisément lisibles par le consommateur.

Le premier élément de cette complexité tient au fait qu'existent, au niveau national, quatre signes de qualité et d'origine. Outre leur nombre, les signes de qualité et d'origine ne se présentent pas de façon homogène auprès du consommateur : l'AOC revendique essentiellement son lien au terroir et si le label et la certification de conformité s'affichent bien comme des signes de qualité, l'agriculture biologique se présente avant tout comme un mode de production respectueux de l'environnement. Les outils de protection européens viennent, en outre, compliquer le dispositif.

Comme le souligne le dernier rapport du Conseil économique et social sur la qualité et l'origine des produits agricoles et alimentaires¹, le positionnement de la certification de conformité n'est pas clair pour le consommateur. La certification de conformité garantit que les professionnels ont fait des efforts portant tantôt sur le mode de production, tantôt sur le mode d'élaboration, tantôt sur les modalités de conditionnement et de présentation. Le produit certifié est donc différent du produit de base. Mais l'approche est très hétérogène et la mention sur l'étiquetage des caractéristiques certifiées n'est pas, à ce jour, de nature à rendre cette certification toujours compréhensible par le consommateur. D'autant plus que les opérateurs qui peuvent initier cette demande sont également multiples : groupement ou association de producteurs, filières, entreprises agro-alimentaires, fournisseurs et distributeurs.

De surcroît, le logo « atout qualité certifié » est un logo privé, d'accès payant et non obligatoire. Ainsi, la filière qualité Carrefour est, selon les produits, une démarche privée contrôlée par un organisme indépendant ou une certification de conformité déposée par un distributeur qui utilise son propre logo. Dans le secteur de la viande bovine, la certification de conformité s'est développée avec plusieurs marques dont la plus importante est « bœuf de tradition bouchère » (BTB) et un logo de l'interprofession bovine CQC qui s'est d'abord appelé critères qualité contrôlés pour devenir critères qualité certifiés.

La notoriété de la certification de conformité, qui correspond à un vrai besoin des consommateurs et des producteurs, passe par une

¹ Rapport n° 2001-04 présenté par M. Gilbert Louis au nom du Conseil économique et social.

redéfinition de son positionnement et une clarification du statut de son logo.

B. LA MESURE DE LA CRISE EN FRANCE : LE RISQUE EST DERRIÈRE NOUS, LES CONSÉQUENCES DEVANT

Relativiser l'impact du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob sur la population française n'est pas faire injure aux familles des victimes : **trois cas français, c'est en effet trois cas de trop**

La commission d'enquête tient à rappeler quelques évidences, et notamment le fait que la population de notre pays est loin d'être dans la même situation, du point de vue de l'exposition au risque, que celle de la population britannique.

1. Un nombre de cas d'ESB très réduit par rapport au Royaume-Uni

Après avoir franchi la barre du millier de cas dès 1988, l'encéphalopathie spongiforme bovine s'est développée massivement en Grande-Bretagne dans les années 1990-95, pour atteindre un pic en 1992 (plus de 36.000 bovins infectés). Le nombre de cas a commencé à décroître en 1993, mais est resté en 2000 au-delà du millier de bovins infectés par an.

Tableau des cas britanniques d'ESB

Année dépistage	Nombre
avant 1988	442
1988	2.469
1989	7.137
1990	14.181
1991	25.032
1992	36.682
1993	34.370
1994	23.945
1995	14.302
1996	8.016
1997	4.312
1998	3.179
1999	2.274
2000	1.349
TOTAL	177.690

En raison de la faiblesse du réseau d'épidémi-o-surveillance anglais, et du mécanisme inapproprié, retenu au début de la crise, pour indemniser les éleveurs, ce chiffre est très probablement sous-estimé. Comme l'a rappelé M. Marian Apfelbaum devant la commission, certains épidémiologistes estiment le nombre de bovins anglais infectés à 1 million.

Pour sa part, la France ne compte qu'à peine plus de trois cents cas cumulés depuis 1991 :

- 217 cas ont été détectés dans le cadre du programme d'épidémi-o-surveillance, concernant 42 départements différents ;

- 74 cas l'ont été dans le cadre du programme de recherche sur les bovins à risque, lancé dans les départements du Grand Ouest ;

- 17 cas l'ont enfin été dans le cadre des tests pratiqués sur les bovins âgés de plus de trente mois destinés à la consommation humaine.

Tableau général des cas d'ESB français
(au 25 avril 2001)

Année de dépistage	Nombre	Programme recherche	Tests bovins 30 mois	TOTAL
1991	5			5
1992	0			0
1993	1			1
1994	4			4
1995	3			3
1996	12			12
1997	6			6
1998	18			18
1999	30			30
2000	102	60		162
2001	35	14	17	66
TOTAL	216	74	17	307

En termes de dépistage, l'année 2000 représente à elle seule plus de la moitié des cas français diagnostiqués.

Le programme de recherche et les tests ont malheureusement montré que d'autres départements, où aucun cas n'avait été diagnostiqué par le réseau d'épidémi-o-surveillance, étaient également concernés : la Charente, les Landes, la Haute-Savoie et la Seine-Maritime se retrouvent dans cette situation.

Le nombre de départements français concernés est ainsi de 46, les départements du Grand Ouest (Côtes d'Armor, Finistère, Maine-et-Loire, Manche, ...) étant particulièrement représentés.

Tableau des cas français d'ESB par département (au 25 avril 2001)

Département	Epidémio surveillance	Programme recherche	Tests bovins 30 mois	TOTAL
Ain	6		1	7
Aisne	2			2
Aube	1			1
Allier	3			3
Aveyron	3			3
Calvados	1	1	1	3
Cantal	3			3
Charente	-	-	1	1
Charente-Maritime	1			1
Cher	1			1
Côtes-d'Armor	32	9	1	42
Creuse	2	1		3
Doubs	5	1		6
Eure	2			2
Eure et Loire	1			1
Finistère	17	6		23
Ille-et-Vilaine	11	6		17
Isère	4			4
Jura	2		1	3
Landes	-	1		1
Loir et Cher	2			2
Loire	6			6
Haute-Loire	2			2
Loire-Atlantique	4	4		8
Maine-et-Loire	12	9	3	24
Manche	16	8	1	25
Mayenne	13	7		20
Meuse	1			1
Morbihan	6	4	1	11
Nord	5	1		6
Oise	1			1
Orne	10	2		12

Département	Epidémi surveillance	Programme recherche	Tests bovins 30 mois	TOTAL
Pas-de-Calais	2			2
Puy-de-Dôme	2			2
Rhône	6			6
Haute-Saône	3			3
Saône-et-Loire	2		1	3
Sarthe	7	6		13
Savoie	3			3
Haute-Savoie	-	-	1	1
Seine-Maritime	-	1	2	3
Deux-Sèvres	3			3
Somme	1			1
Tarn	1	1		2
Vendée	7	6	1	14
Haute-Vienne	3			3
Vosges	1		1	2
TOTAL	216	74	17	307

Source : commission d'enquête du Sénat

2. Une maladie animale appelée à disparaître ?

La commission d'enquête tient à souligner le paradoxe de la crise de l'automne 2000 : alors que le nombre de cas d'ESB diagnostiqués n'a jamais été aussi important, la maladie animale est en voie de forte régression.

a) *L'absence d'une nouvelle génération de cas d'ESB*

La plupart des spécialistes entendus par la commission ont estimé que la mesure la plus efficace, tant contre la maladie animale que la maladie humaine, a consisté à retirer les MRS. Au terme de ses travaux, la commission s'autorisera à avancer les hypothèses suivantes.

Le premier indice d'une forte régression de la maladie en France est que l'épidémie a diminué considérablement en Grande-Bretagne, ce qui tend à prouver que les mesures de sécurité, une fois appliquées, commencent à porter leurs effets.

Le second indice est qu'il n'y a pas eu, en France, au cours du dernier trimestre de l'année 2000, d'apparition de cas d'ESB « nouvelle génération », c'est-à-dire d'animaux âgés de 4 ans nés au troisième et au quatrième trimestre 1996.

Comme le note M. Etienne Gavart, directeur du GDS Calvados et Manche, entre le 15 juillet 1996 et le 1^{er} mai 2001, il s'est écoulé 1.751 jours ; il ressort des statistiques que 23 cas ont déjà été déclarés moins de 1.751 jours après la naissance de l'animal. Or, un seul cas d'animal né après le 15 juillet 1996 a été diagnostiqué.

Cette « lecture » est peut-être optimiste, car il est possible que les animaux nés après 1996 aient été contaminés plus tard que leurs grands frères, ou plus exactement leurs grandes sœurs...

En utilisant les données épidémiologiques anglaises, à savoir un âge moyen à la contamination de 1,3 an (écart type de 1,8 an) et une durée d'incubation moyenne de 5 ans (écart type de 1,6 an), M. Pascal Mainsant, ingénieur de recherche à l'INRA, s'est interrogé sur leur non concordance avec deux phénomènes :

- le constat d'une « saisonnalité » de la mortalité, induite par une « saisonnalité » de la contamination, aussi bien en France qu'au Royaume-Uni : les contaminations sont rares en été et plus fréquentes en hiver ;

- l'augmentation significative de la mortalité en France, d'octobre à décembre 2000.

Dans une étude particulièrement intéressante, il conclut que l'écart-type de la durée d'incubation de la vague de contamination de 1995 ne peut être que très inférieur à 18 mois, et pourrait être **de 3 ou 4 mois seulement**.

Pour M. Mainsant, les contaminations françaises se seraient déroulées en trois vagues successives :

- la première vague débute à l'hiver 1985-86 : provoquée par les farines de viande et d'os importées du Royaume-Uni, elle aurait contaminé une petite cohorte de bovins d'âge divers, dont le décès a pu être observé, par quelques cas cliniques repérés par le réseau d'épidémio-surveillance en 1991 ;

- la seconde vague débute à l'hiver 1990-91 : les bovins atteints par l'ESB, mais non diagnostiqués par le réseau d'épidémio-surveillance, auraient contaminé une nouvelle cohorte plus nombreuse de bovins d'âge divers, qui serait décédée en 1995-96. La majeure partie des cas repérés l'aurait été du fait de l'amélioration du réseau d'épidémio-surveillance, provoquée par la crise de mars 1996. Mais là aussi, des bovins porteurs de l'agent de l'ESB seraient entrés dans la chaîne alimentaire ;

- la troisième vague débute à l'hiver 1995-96, et résulterait de la contamination des bovins de la cohorte née en 1990-91 : elle constituerait une cohorte plus importante encore, toujours d'âge varié, repérée fin 2000, et provoquant le pic des cas observés novembre 2000.

Comme le note M. Mainsant, « *cet enchaînement repose sur la translation des cas cliniques observés, c'est à dire les 4 cas d'ESB de début 1991, les 12 cas d'ESB de 1996, et les 80 de fin 2000. Certes les effectifs des deux premières vagues sont très faibles, et donc fragiles, mais la périodicité de cinq ans constitue un élément de cohérence puissant*

 ».

La chute du nombre de cas diagnostiqués à partir de décembre 2000 peut-elle correspondre à l'arrêt attendu des contaminations ?

M. Mainsant observe que cette chute ne correspond ni à l'échéance du retrait des MRS (cinq ans après les mesures de l'été 1996, soit l'été 2001), ni à celle de la rareté du printemps, puisqu'elle est en avance de plusieurs mois sur le printemps. La situation de décembre 2000 constitue ainsi une énigme, mais qui pourrait signifier que la durée d'incubation théorique est moins longue que prévue.

La thèse avancée d'un effondrement du nombre de cas d'ESB à partir de la fin 2001 ne signifie évidemment pas qu'il n'y aura plus de cas d'ESB.

La commission d'enquête craint en effet de voir apparaître des cas « super-NAIF », c'est-à-dire des bovins nés après les mesures de sécurité de 1996, parce que les risques de contamination croisée, jusqu'au 14 novembre 2000, ne peuvent pas être totalement écartés. Comme l'a indiqué à la commission M. Dominique Dormont, chef du service de neurovirologie du CEA, tout dépendra du nombre de cas super NAIF : « *Je ne serais pas surpris que nous trouvions quelques animaux développant une ESB, tout en étant nés après la mise en place effective des mesures sur les farines de viande. Le problème réside dans le nombre d'animaux détectés. S'ils sont plusieurs dizaines, alors ce sera clairement inquiétant. Si au contraire, ils ne sont que deux ou trois, alors le problème restera anecdotique et correspondra à l'extinction d'un phénomène. Cette notion quantitative me paraît en effet importante*

 ».

Pour le moment, le nombre de « super NAIF » reste anecdotique : un cas sûr, né en juillet 1997, et un cas douteux, né en août 1998.

b) Des tests confirmant la faible diffusion de l'anazootie

La première série de tests a permis de confirmer que le système d'épidémio-surveillance était insuffisant pour prendre en compte la totalité des cas d'ESB.

Le pourcentage retenu (2 pour mille, soit 2100 cas potentiels sur un million de bovins) était apparu élevé, mais il concernait une population très particulière de bovins : il s'agissait d'animaux morts, abattus d'urgence ou

euthanasiés. Par ailleurs, seuls les départements du Grand Ouest étaient concernés, alors que l'ESB a touché plus particulièrement le bassin laitier.

A titre de comparaison, le nombre de cas découverts en 2000 dans le cadre du réseau traditionnel d'épidémo-surveillance (102), faisait apparaître une incidence de 9 cas sur un million de bovins.

La commission tient à souligner que la mise en place des tests, pour les animaux âgés de plus de 30 mois, a établi que relativement peu de bovins échappaient au dispositif d'épidémo-surveillance : **17 bovins ont été diagnostiqués positifs entre le 2 janvier et le 25 avril 2001, sur un total de plus de 550.000 tests. L'incidence est ainsi de 31 cas sur un million.**

3. Trois Français décédés du fait du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob

Au début du mois d'avril 2001, 96 cas de nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob étaient confirmés ou probables au Royaume-Uni.

Tableau des cas anglais décédés du fait du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob

Année du décès	Nombre
1995	3
1996	10
1997	10
1998	18
1999	15
2000	29
TOTAL	85

Au cours de l'année 2000, 29 nouveaux cas ont été diagnostiqués. Paradoxalement, cette donnée, pour Mme Annick Alpérovitch de l'INSERM, ne doit pas être appréhendée « *de manière pessimiste* ». Si l'on considère que l'exposition de la population anglaise s'est écoulée principalement sur une période de cinq ans, entre le moment où le premier cas d'ESB a été diagnostiqué (1985) et les premières mesures de réduction du risque (1989), le nombre de cas de nouveau variant devrait augmenter encore pendant une, deux ou trois années, « *sans que ce soit vraiment très alarmant* ». Ce serait même « *plutôt bon signe, car cela veut dire peut-être que la durée d'incubation est peut-être moins longue qu'on pourrait le croire* ».

Le seul cas irlandais concerne une personne ayant séjourné longuement en Grande-Bretagne.

En France, deux cas de nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob ont été diagnostiqués en toute certitude. Un cas très probable est décédé mercredi 25 avril 2001, les résultats de la ponction lombaire et du retrait des amygdales ne laissant que peu d'incertitudes.

La commission d'enquête a souhaité s'assurer, auprès de ses différents interlocuteurs, que tous les cas étaient «recensés». En effet, des familles, confrontées à la douleur de perdre un proche, ont pu légitimement croire, compte tenu de la tradition du silence qui caractérise parfois le monde médical, à une « dissimulation ».

D'après les témoignages de M. Jacques Drucker et de Mme Annick Alpérovitch, le risque d'une sous-estimation de la nouvelle variante est peu probable.

M. Jacques Drucker, directeur général de l'Institut de veille sanitaire, a précisé que le premier cas français avait été identifié en 1996 dont l'objectif était d'estimer l'incidence de la maladie de Creutzfeldt-Jakob et de préciser les facteurs de risque. La coordination de cette étude a été assurée en France par l'unité 360 de l'INSERM.

Mme Annick Alpérovitch a indiqué à la commission que, depuis la mise en place de ce système de surveillance de la maladie classique de Creutzfeldt-Jakob, l'incidence du nombre de cas était passée de 40 en 1992 à 80 en 2000 : « *Lorsque l'on regarde un peu plus en détail la tendance à l'augmentation de l'incidence, on s'aperçoit qu'elle s'explique essentiellement par une augmentation de l'incidence chez les personnes les plus âgées, alors qu'on n'observe pas d'augmentation de l'incidence avant soixante ans* ». La maladie aurait ainsi été confondue dans le passé avec des démences plus fréquentes chez les personnes âgées telles que la maladie d'Alzheimer.

Depuis 1996, le dispositif a encore été renforcé. Comme l'a précisé M. Jacques Drucker, « *il constitue aujourd'hui un véritable réseau national de surveillance. Multidisciplinaire, il associe des cliniciens, neurologues ou neuropathologistes, des biologistes, travaillant dans les centres de référence sur les maladies à prions ainsi que dans divers laboratoires de recherche sur ces agents de transmission, et bien sûr, l'ensemble du tissu des professionnels de santé*

Toutes les informations recueillies sont centralisées à l'INVS du fait de la déclaration obligatoire et à l'unité 360 de l'INSERM. Chaque suspicion notifiée fait l'objet d'une investigation destinée à établir le degré de certitude, c'est-à-dire, d'une part, déterminer s'il s'agit ou non d'un cas possible, probable ou certain de maladie de Creutzfeldt-Jakob, d'autre part, à préciser

s'il s'agit d'une maladie de Creutzfeldt-Jakob sporadique, familiale, iatrogène ou d'une forme variante.

Pour établir un diagnostic de certitude de maladie de Creutzfeldt-Jakob, le clinicien doit aujourd'hui disposer d'un examen anatomo-pathologique du cerveau. Un tel examen ne peut être réalisé qu'après le décès du malade, dans le cadre d'une autopsie. M. Jacques Drucker a précisé que « *le taux d'autopsie en cas de suspicion de maladie de Creutzfeldt-Jakob plafonne à 55 % ou à 60 %. Nos collègues anglais font un peu mieux que nous puisque le taux d'autopsie dans ce type de cas est d'environ 80 % au Royaume-Uni* ».

Si la maladie « classique » de Creutzfeldt-Jakob est sous-estimée, ce qui reste évidemment à démontrer, ce n'est donc pas « la faute » du monde médical ou du système hospitalier. Des familles en situation de choc peuvent, après le décès d'un proche, dans des conditions particulièrement difficiles, s'opposer à une autopsie *post mortem*.

Interrogé sur la question : « *le dispositif médical, en toute connaissance de cause, aurait-il pu ne pas signaler un cas de variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob ?* », M. Jacques Drucker a répondu « *je ne le pense pas. En effet, je n'imagine pas que dans le dispositif actuel de surveillance (...) un cas de variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob ait pu être passé sous silence* ».

M. Bernard Kouchner, ministre délégué à la santé, a présenté à la commission d'enquête les grandes lignes de son action au regard du diagnostic de la maladie et à l'accompagnement des familles :

« *Information des professionnels de santé, qui n'avaient pas ce syndrome présent à l'esprit au début. De plus, il est multiforme. Il fallait donc les aider à établir leur diagnostic et à orienter les malades.*

« *Création d'une cellule nationale de référence pour les professionnels afin de renforcer la connaissance des équipes soignantes et la prise en charge.*

« *Recommandations pour assurer des soins de qualité, améliorer la vie quotidienne des malades et des familles (filières de soins, hospitalisation à domicile et soins palliatifs).*

« *Prise en charge médico-sociale avec des aides financières d'urgence, des aides sociales et fiscales et une relation particulière entretenue avec les services sanitaires et sociaux. Un véritable accompagnement -autant que faire se peut, car nous n'avons pas assez de personnel- psychologique de l'entourage* ».

4. Le risque de contamination est derrière nous

La gravité des encéphalopathies spongiformes transmissibles est sans doute mal appréciée du fait notamment de leur durée d'incubation : si les cas de nouveau variant restent à venir, le risque lui-même est désormais derrière nous.

a) Le muscle est sain, le lait indemne

Consciente de ses responsabilités à l'égard de consommateurs désorientés, la commission d'enquête estime pouvoir rappeler, qu'en l'état actuel des connaissances scientifiques, le muscle est sain et le lait indemne.

(1) La défense du muscle

Consommer de la viande de bœuf, élevée, abattue et désossée en France, compte tenu de l'ensemble des règles de sécurité observées, représente un risque proche de zéro. La commission d'enquête écrit sciemment « *proche de zéro* »... tout simplement parce qu'elle sait que le risque zéro n'existe pas.

M. Dominique Dormont, chef du service de neurovirologie du CEA, a confirmé que l'infectiosité du muscle n'avait jamais été démontrée : « *Dans des circonstances de laboratoire, c'est-à-dire dans un endroit où l'on prend soin de disséquer correctement le muscle et si l'agent est inoculé par voie intracérébrale dans le muscle de plusieurs animaux appartenant à la même espèce, ce qui constitue le test le plus sensible à l'heure actuelle pour détecter l'infection, alors j'affirme que l'infection n'a pour le moment jamais été transmise, et ce dans toutes les espèces pour lequel ce test a été réalisé* ».

Cependant, M. Dominique Dormont a précisé que les expériences les plus efficaces consisteraient à inoculer des bovins avec du muscle de bovin : « *Ces expériences sont en cours, mais elles sont extrêmement longues à réaliser (...) En effet, en ce qui concerne les maladies à prion, plus la quantité d'agent infectieux est faible, plus le temps d'incubation est long* ». Répondant à une question de M. Roland du Luart, il a ajouté qu'il serait raisonnable d'attendre dix ans avant d'être sûr que le muscle n'est pas infectieux.

M. Dominique Dormont a eu soin d'indiquer que « *le risque est actuellement minime* », puisque dans toutes les autres maladies à prion, qu'elles soient humaines ou animales et pour lesquelles nous disposons d'un certain recul, « *l'infection n'a jamais été transmise à partir du muscle squelettique* ». Il est toutefois impossible de l'exclure totalement, « *puisque l'expérience n'est pas terminée* ».

(2) La nécessaire réhabilitation du steak haché

La commission observe, par ailleurs, que l'incorporation de la cervelle de bœuf dans les steaks hachés, dont certains professionnels ont indiqué qu'elle était pratiquée en Angleterre, est interdite en France. Pour M. Laurent Spanghero, président de la Confédération des entreprises bétail et viandes (CEBV), « *le steak haché a également été mal considéré car les Anglais ont des habitudes que les Français n'ont pas. Les Anglais incorporaient de la cervelle de bœuf dans le steak haché. Cette cervelle a été le vecteur de la maladie en Angleterre. Jamais nous n'avons fait de tels mélanges en France* ».

Les industriels ont pu ajouter dans le processus de fabrication des abats, comme le cœur, mais, comme l'a rappelé à votre commission M. Laurent Spanghero, « *le cœur est un muscle* ».

Mme Edith Lagnien, représentant l'entreprise Mac Key, fournisseur de steaks hachés surgelés pour Mac Donald's, a confirmé cette déclaration : « *la définition du steak haché est extrêmement claire : ce n'est que du muscle, qui peut réglementairement contenir 1 % de sel. Chez nous, volontairement, cela n'a jamais été que du steak haché 100 % pur muscle, sans adjonction de sel, depuis 1987 que l'usine existe* ».

M. Eric Gravier, vice-président de Mac Donald's France, a précisé que « *cette entreprise n'avait jamais mis autre chose que du steak haché 100 % pur bœuf* », cette affirmation reposant sur la signature, en 1986, d'un cahier des charges avec Mac Key. Le plus ancien document, concernant toute l'Europe, remonte à 1973 et comportait les mêmes spécifications.

En revanche, la technique dite des « VSM » (viandes séparées mécaniquement) a pu être utilisée par certains transformateurs, comme l'a reconnu M. Laurent Spanghero : elle représentait effectivement un risque. Après avoir été d'abord tolérée avec des restrictions de plus en plus importantes¹, cette technique est aujourd'hui heureusement interdite pour les VSM issues de viandes de bœuf². Il convient de noter que, dans le cas de Mac Donald's, le cahier des charges de 1986 mentionnait l'interdiction des viandes séparées mécaniquement, des abats et des chutes de coupe.

En conséquence, la viande de steak haché surgelé de grande surface ne représente aujourd'hui pas plus de risque que le filet ou le tournedos acheté chez le boucher du quartier. Comme l'a rappelé M. Laurent Spanghero, elle est particulièrement adaptée à certaines catégories de la population : enfants, personnes âgées, malades.

¹ Arrêtés du 23 février 1994, du 23 avril 1996 et du 16 septembre 1996.

² Arrêté du 3 janvier 1997.

(3) L'innocuité des produits laitiers

Répondant à une question de M. Michel Souplet, M. Dominique Dormont a précisé que « *la transmission ne semble pas plus s'effectuer par le lait que par le muscle* ». En revanche, « *le colostrum a parfois transmis l'infection* ».

L'AFSSA indique dans son avis du 7 avril 2001 qu'au plan expérimental, « *dans des modèles de transmission du lait de bovins atteints d'ESB à la souris par voie orale et intra-cérébrale, il n'a jamais été démontré à ce jour d'infectiosité (...) On peut donc considérer, que dans les limites des données expérimentales disponibles, les protéines laitières et dérivés ne présenteraient pas de risque au regard de l'ESB* ».

La commission tient à rappeler que les Britanniques ont décidé de lancer une étude lourde de trois ans, conduite par le professeur Wells, sur les risques éventuels posés par le lait, la dernière remontant à 1995. La décision de lancer cette étude ne signifie pas que des informations nouvelles aient été découvertes : elle vise davantage à rassurer le consommateur sur l'innocuité des produits laitiers.

b) Les abats désormais sécurisés

(1) L'exposition directe au risque : les importations d'abats anglais

La France, traditionnellement friande d'abats, en importe de manière structurelle. La principale exposition au risque pour la population française, est ainsi liée à l'importation d'abats anglais entre 1980 et 1990, et plus précisément entre 1986 et début 1990, période au cours de laquelle 47.000 tonnes d'abats ont été importées : il ne s'agissait pas pour autant uniquement de MRS, puisque le cœur, la langue ou le foie, non contaminants, sont également considérés comme des abats.

Si la France a été touchée par l'ESB, la majorité de ses bovins ont été contaminés, selon toute vraisemblance, dans les années 1993-1994-1995 : soit les MRS de ces bovins ont été introduits dans la chaîne alimentaire avant de devenir suffisamment infectieux pour l'homme (en l'état actuel des connaissances), soit ils n'ont pas été du tout introduits dans la chaîne alimentaire, du fait de la décision de 1996.

(2) L'exposition indirecte au risque : les plats cuisinés

Le risque lié aux plats transformés découle de l'introduction éventuelle, dans ces plats, des abats ou de graisses bovines. La commission d'enquête s'est heurtée sur ce point à une véritable omerta, s'agissant de la composition exacte des plats cuisinés.

Cette observation ne signifie bien évidemment pas que tous les plats cuisinés consommés en France sont suspects. M. Christian Huard, président de Conso France, a indiqué devant la commission d'enquête qu'il y avait « *un refus de réponse des professionnels au nom du secret industriel de fabrication* ».

L'incorporation à une certaine époque de cervelle dans les bouchées à la reine, les raviolis et les saucisses ne semble plus faire de doute. Selon M. Huard, sont également en cause les bouillons cube, dans lesquels on retrouve « *des concentrés de toutes origines et de morceaux bovins sans traçabilité (qui) ne donnent aucune possibilité à un contrôleur, à l'arrivée, de vérifier la dangerosité ou l'origine de ce produit* ».

En tout état de cause, l'exposition au risque a pris fin en 1996, date du retrait des MRS dans l'alimentation humaine.

La commission tient cependant à faire observer que les réglementations des pays européens, jusqu'à décembre 2000, n'étaient pas harmonisées. L'introduction sur le territoire national de plats fabriqués dans les pays de l'Union européenne, sans retrait des abats, n'est pas à exclure, même si les spécialités en cause, notamment les saucisses allemandes, sont plutôt destinés à une consommation locale¹.

Elle rappellera que la mesure de retrait des MRS, intervenue en 1996, visait aussi bien les plats cuisinés fabriqués en France que ceux fabriqués en Europe.

c) Des pratiques d'abattage et de découpe désormais sécurisées

Certaines techniques d'abattages étaient susceptibles de contaminer des tissus bovins sains.

(1) La décérébration

La décérébration consistait à retirer la cervelle par ouverture du crâne : cette technique n'est plus utilisée, en raison de la suppression des cervelles de la consommation humaine.

(2) Le « matador »

L'étourdissement des animaux avec le pistolet d'abattage, dit « le matador », était susceptible d'entraîner l'embolisation de morceaux de substance nerveuse infectée dans la circulation sanguine avant la saignée, en

¹ *D'après les informations recueillies par la commission, certaines saucisses particulièrement goûteuses fabriquées outre-Rhin renfermaient des parties de « crânes entiers » de bovins, donc de la cervelle.*

raison de la pénétration de la tige courte propulsée par la cartouche explosive. Ces particules éventuellement infectées risquent alors de se trouver bloquées dans les poumons, premier « filtre » de la circulation de retour de la tête. Les expérimentations tentées à ce jour n'ont pas démontré ce risque.

(3) Le jonchage

Le « jonchage », ou plus exactement le jonglage, consiste à introduire une tige métallique souple (le jonc) dans le canal rachidien, par l'orifice résultant de l'utilisation du pistolet d'abattage : le bulbe rachidien et la partie supérieure de la moelle épinière sont détruits. Cette technique était utilisée dans les abattoirs jusqu'au printemps 2000 pour protéger le personnel contre les mouvements agoniques réflexes brusques des membres des animaux abattus (après étourdissement).

De l'avis de nombreux scientifiques, cette manipulation peut entraîner la dissémination de matériel infectant aussi bien pour la carcasse concernée que pour les suivantes sur la chaîne d'abattage, ce jonc ne pouvant être désinfecté de manière satisfaisante entre deux utilisations. Le 6 mars 2000, l'AFSSA a ainsi recommandé l'interdiction du « jonchage » en France, qui a fait l'objet d'un arrêté ministériel le 21 mars 2000. On notera que l'interdiction du « pithing », équivalent du jonchage, a été différée au Royaume-Uni.

Lors des déplacements de la commission, M. Georges Gruillot s'est inquiété du sort réservé à ces outils devenus obsolètes.

(4) Le sciage de la carcasse

En matière de découpe, le sciage, consistant dans les abattoirs à fendre la carcasse le long de la colonne vertébrale, pour traiter ainsi deux demi-carcasses pourrait être, en raison de l'outil utilisé, un agent de propagation de la substance nerveuse (moelle épinière) dans les tissus avoisinants. Une directive européenne laisse le choix entre l'abattoir et l'atelier de découpe pour éviter un tel risque.

M. Benoît Assemat, président du Syndicat national des vétérinaires inspecteurs de l'administration, a expliqué devant la commission : « *Vous savez ce qu'est une moelle épinière qui se trouve dans le canal rachidien d'un bovin. Le fait même de fendre la carcasse à l'abattoir en passant par le canal médullaire et de retirer à la main les morceaux de moelle épinière pour les mettre dans un petit sac montre que tous les efforts sont faits pour retirer les matériels à risques spécifiés dans les meilleures conditions possible mais qu'il y a certainement encore des marges pour faire mieux.* »

L'AFSSA s'est prononcée en faveur d'une modification de la fente des carcasses, dans son avis du 7 avril 2001.

Selon les informations de la commission, les modalités pratiques de cette mesure seraient actuellement en discussion avec les professionnels de la filière, et devraient se traduire par une obligation de démédullation (retrait de la moelle épinière) par aspiration, avant la fente de la carcasse.

La commission d'enquête a pu observer, lors de ses visites d'abattoirs, que les restes de moelle épinière sur les carcasses étaient éliminés au moyen de puissants aspirateurs.

(5) La découpe de la viande par les bouchers

La commission rappellera, en outre, les conclusions de l'étude relative aux cinq victimes du nouveau variant de la MCJ du comté de Queniborough, qui met en cause les techniques de découpe des bouchers traditionnels : le boucher anglais concerné abattait et découpait lui-même la viande, ce qui est interdit en France depuis 1965. Selon la thèse avancée, la découpe, au moyen de couteaux insuffisamment nettoyés, aurait dispersé le prion sur les muscles consommés.

Cette thèse a suscité la perplexité de M. Jean-Philippe Deslys, qui a estimé curieux que les responsables de l'étude aient privilégié la piste de la « découpe ». Il semble plus probable que, selon la tradition anglaise, le boucher de Queniborough incorporait de la cervelle dans ses steaks hachés.

Avec un humour noir typiquement britannique, l'un des participants à la liste de diffusion ESB a fait remarquer : « *Si les bouchers de Queniborough ouvraient la tête pour en sortir le cerveau, ce devait être pour l'utiliser ... à quoi ?* »¹.

d) Un risque de contamination du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob très tôt maîtrisé

Du fait que les ESST « gagnent » en virulence une fois la barrière d'espèces franchie, il convient d'être extrêmement prudent concernant les risques iatrogènes de diffusion du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob.

Les mesures prises par le ministère de la santé entre 1992 et 1995, pour prévenir la transmission nosocomiale, apparaissent aujourd'hui suffisantes pour limiter au maximum le risque de contamination. M. Bernard Kouchner, ministre délégué à la santé, les a détaillées lors de son audition devant la commission : « *Nous² avons décidé en 1992 que la maladie de Creutzfeldt-Jakob était contre-indiquée dans le cadre des dons d'organes et de*

¹ *Liste ESB, message du 25 mars 2001.*

² *Ce « nous » n'est pas en l'occurrence un « nous » de majesté, puisque M. Kouchner a mentionné plusieurs décisions prises alors qu'il n'était plus, ou pas encore, chargé de la santé au gouvernement.*

sang et nous avons interdit l'utilisation de la dure-mère dès 1994, celle-ci ayant été remplacée par du tissu de synthèse. (...) Des mesures spécifiques de prévention ont été prises contre la transmission par les instruments en milieu hospitalier dès 1995. D'ailleurs, nous poursuivons et nous modifions les consignes données aux établissements hospitaliers au fur et à mesure des connaissances, car bien entendu la situation évolue ».

Des matériels jetables (endoscopes, par exemple) sont désormais utilisés pour éviter d'entrer en contact avec des tissus potentiellement contaminés.

S'agissant de la sécurité sanitaire du médicament, les lyophilisats de foie de bovins, de testicules de taureaux, d'extraits d'hypophyses et de surrénales, etc., qui représentaient des fortifiants, dont certains étaient utilisés par voie injectable, ont été retirés. Les MRS ont été interdits progressivement en 1992 et en 1996 dans la fabrication des médicaments.

Selon M. Bernard Kouchner, « *Nous avons en 1996 substitué progressivement des dérivés végétaux aux dérivés animaux et nous sommes partisans et partenaires d'une certification européenne pour les médicaments contenant des gélatines d'origine bovine depuis mars 2001, sachant que la revue de tous les dossiers d'autorisation de mise sur le marché prend beaucoup de temps, mais qu'il faudrait savoir remplacer au mieux les gélatines, ce que nous ne saurons pas faire dans un avenir immédiat* ».

La commission tient à souligner que la principale incertitude est celle de la contamination par le sang.

En effet, contrairement à la maladie classique, l'agent de l'ESB, responsable du nouveau variant, se répand dans l'organisme, notamment dans les tissus et organes lymphoïdes (amygdales, ganglions, appendice, etc.) qui entretiennent d'étroites relations avec le système sanguin.

Il n'existe pas à ce jour, de cas de transmission de nv-MCJ par le sang ou ses dérivés chez l'homme. Le risque de transmission de la nv-MCJ par le sang est donc un risque théorique, puisque la présence d'infectiosité dans le sang n'a pas pu être mise en évidence jusqu'à présent. Cependant, compte tenu de l'émergence récente de cette nouvelle variante, le recul n'est pas suffisant pour exclure ce risque.

Aussi des mesures de précaution ont-elles été progressivement prises.

Les personnes ayant subi une intervention neurochirurgicale ou affichant des antécédents familiaux de Creutzfeldt-Jakob, mais aussi les transfusés et les greffés ont été exclus de la population des donneurs de sang.

Depuis avril 1998, les lots de sang sont « déleucocytés »¹ avant transfusion, c'est-à-dire débarrassés de leurs globules blancs, cellules du sang qui auraient la préférence du prion. Le plasma est également déleucocyté depuis le 4 janvier 2001.

L'exclusion des donneurs ayant séjourné dans les îles britanniques pour une durée de plus d'un an, entre 1980 et 1996, a été proposée par l'AFSSA au titre d'une mesure d'extrême précaution, notamment pour les produits sanguins labiles (PSL : concentrés de globules rouges, concentrés de plaquettes, plasma thérapeutique). Cette exclusion a été mise en œuvre par le gouvernement en décembre 2000.

5. La durée d'incubation de la maladie humaine : des incertitudes mais des projections rassurantes

a) Les modélisations britanniques et françaises

Les épidémiologistes ne sont pas des devins et n'ont pas la possibilité de déterminer avec certitude le nombre de cas de « nouveau variant » à venir.

L'épidémiologiste Roy Anderson a effectué des modélisations pour le Royaume-Uni qui vont de quelques dizaines de cas à 136.000 victimes.

La modélisation la plus pessimiste tient compte d'une *durée d'incubation moyenne de soixante ans*. Cette durée est très longue : pour presque plus de 50 % des patients, elle signifierait une durée supérieure à soixante ans. Rappelons que, dans le cas du Kuru, la durée d'incubation a été comprise entre quatre et quarante ans.

Si l'on considère que la durée d'incubation moyenne ne dépassera pas soixante ans, le nombre de cas attendus en Grande-Bretagne chute à 6.000, ce qu'a confirmé M. Jacques Drucker, directeur général de l'Institut national de veille sanitaire : « *les chiffres les plus raisonnables sur le plan scientifique publiés par nos collègues anglais font état d'une fourchette allant de 150 cas, hypothèse la plus basse, à environ 6.000 cas dans les trente prochaines années au Royaume-Uni* ».

A partir des données de Roy Anderson, Mme Annick Alpérovitch a réalisé une évaluation pour la France -qu'elle a qualifiée elle-même de « *très simpliste* »-, au vu de l'exposition au risque de la population. Estimant, compte tenu des importations françaises d'abats anglais, que la population française a consommé vingt fois moins de produits contaminés par l'ESB que les Britanniques, Mme Alpérovitch en a déduit qu'il y aurait vingt fois moins

¹ *Comme l'a fait remarquer lors de son audition M. Bernard Kouchner, on dit aujourd'hui « leuco-réduit », car le déleucocytage n'est jamais réalisé complètement.*

de cas en France qu'en Grande-Bretagne : 6 à 300 personnes pourraient développer cette maladie au cours des soixante prochaines années.

Une telle évaluation nécessiterait pour être affinée d'apprécier réellement le risque représenté par la consommation d'abats anglais importés jusqu'en 1990, puis de la consommation d'abats français et européens jusqu'en 1996.

Ces chiffres ont été repris par M. Lucien Abenhaï m, directeur général de la santé, qui a confirmé « *en avoir parlé* » avec Mme Dominique Gillot, alors secrétaire d'Etat à la santé, avant qu'elle ne s'exprime dans la presse sur cette question. **On notera au passage que la même information a été jugée « inquiétante », lorsqu'elle a été annoncée par Mme Dominique Gillot en octobre 2000, puis « rassurante », quand elle a été présentée par Mme Annick Alpérovitch, en décembre de la même année.**

Si l'on rapporte le chiffre de 300 personnes, pour une période de soixante ans, le nombre moyen de cas annuel serait de 5, ce qui montre le développement très limité du nouveau variant.

M. Lucien Abenhaï m a indiqué à la commission qu'on ne pourrait parler, pour le moment, d'épidémie.

M. Bernard Kouchner, ministre délégué à la santé, a fait observer : « *Le risque concerne 2,5 personnes, sachant que je déplore qu'elles soient atteintes et que j'ai développé des agences pour que le principe de précaution soit employé, ce que je ferai toujours, mais il faut savoir raison garder. Voyons les conséquences et les difficultés qui sont devant nous. Quand je vois qu'en France, il existe 750.000 cancéreux dont la santé publique ne tient pas assez compte et que l'on ne peut pas faire de prévention et de recherche suffisamment en amont, sans attendre que les personnes soient malades, je pense qu'il faut agir dans ce domaine et pour le reste, comme pour la maladie de Creutzfeldt-Jakob* ».

Sans prendre en compte le risque résultant de la consommation de viandes importées, M. Marian Apfelbaum, partant de l'hypothèse pessimiste de 136.000 cas au Royaume-Uni, a considéré que le nombre de cas pouvait être évalué en France à 136, puisque le nombre de cas d'ESB français est de l'ordre du millième du nombre de cas britanniques¹ : « ***En d'autres termes, le danger pour la santé publique, en France, à consommer de la viande bovine, n'est pas significativement différent de zéro*** ».

¹ *Cette estimation rudimentaire ne tient toutefois pas compte du risque représenté par l'importation d'abats britanniques.*

b) La population inégalement exposée à la maladie : hétérozygotie ou pauvreté ?

La commission d'enquête tient à rappeler que tous les nouveaux variants génotypés au Royaume-Uni¹ sont « méthionine ».

Des explications génétiques

- Le gène produisant la PrP, à l'état normal, peut avoir deux formes : dans l'une, il y a une « méthionine » (acide aminé) au « codon 129 », dans l'autre, une « valine » (acide aminé).
- Les homozygotes ont soit des protéines qui contiennent toutes une méthionine en position 129, soit une valine. Les hétérozygotes, en revanche, fabriquent les deux types de protéines.
- 90 % des « Creutzfeldt-Jakob » liés à l'hormone de croissance extractive sont homozygotes au codon 129.

Il est sans doute trop tôt pour écarter la possibilité que les personnes ayant un autre génotype puissent être infectées par l'agent infectieux et développer le nouveau variant. L'hétérozygotie est-elle un facteur de protection, ou simplement un facteur retardant la durée d'incubation ? Cette caractéristique est commune à 40 % de la population, tant en France qu'en Grande-Bretagne.

Commentant les travaux de recherche britanniques devant la commission, Mme Annick Alpérovitch, a avancé d'autres hypothèses : « *il semble que certaines différences sur la fréquence de la maladie puissent être expliquées par le niveau socio-économique et la qualité des produits consommés* ».

Les pauvres seraient-ils davantage atteints par cette nouvelle maladie que les riches ?

C. UNE SURMÉDIATISATION DE LA CRISE

Le développement de l'épidémie d'ESB a eu un impact sans précédent sur l'opinion publique et très supérieur à celui provoqué par les différentes crises alimentaires qu'a connues la France depuis l'après-guerre.

Les conséquences de cette crise sur la consommation de viande de boeuf ont été à la mesure de l'inquiétude suscitée, et paradoxalement plus

¹ 75 des 85 cas diagnostiqués au 21 novembre 2000.

importantes que celles constatées par la commission d'enquête en Angleterre, alors même que le nombre de cas d'ESB en France est mille fois inférieur.

Cette situation s'explique avant tout par la gravité de la maladie de Creutzfeldt-Jacob. Elle illustre également une sensibilité croissante de l'opinion publique française à la sécurité alimentaire. La commission d'enquête estime qu'elle tient, enfin et surtout, à la crise de confiance qui s'est instaurée à l'occasion de ces événements entre les consommateurs et les pouvoirs publics.

1. Une opinion publique déstabilisée

« La deuxième crise de la vache folle », au cours du mois de novembre 2000, a provoqué un trouble profond dans la population française et déstabilisé l'opinion.

a) Une inquiétude générale

Quelques jours après le début de la dernière « crise de la vache folle », peu nombreux étaient ceux qui se souvenaient de ce qui l'avait déclenchée. Aucun élément nouveau quant au développement de l'épizootie, mais un procès en Angleterre, accompagné des terribles images de la plus jeune des victimes anglaises de l'ESB ; une réévaluation à la hausse du nombre de décès que le prion « pourrait » provoquer outre-Manche d'ici quinze à vingt ans ; l'affaire Soviba où, en dépit des rumeurs, le dispositif sanitaire a bien fonctionné, écartant de la chaîne alimentaire, dès l'abattoir, la vache contaminée et, surtout, un reportage de M6 sur l'agonie d'un adolescent, « troisième cas français supposé de la maladie de Creutzfeldt-Jakob ».

L'inquiétude de l'opinion publique relayée par les médias, puis par les responsables politiques s'est traduite en quelques jours par une diminution de 40 % de la consommation de viande. Très vite les associations de consommateurs et de parents d'élèves ont demandé le retrait du bœuf des menus de la restauration collective. Un nombre important de collectivités ont accédé à cette demande, soutenues par l'opinion publique. Un sondage du 9 novembre 2000 montre que 64 % des personnes interrogées « approuvent l'interdiction du bœuf au menu des écoles »¹.

Comment expliquer, quatre ans après l'annonce de la transmissibilité de l'ESB à l'homme, en l'absence d'éléments nouveaux et après que les principales mesures sanitaires aient été prises, une telle évolution de l'opinion publique ?

¹ Sondage CSA/le Parisien ; 8/9 Novembre 2000

Celle-ci semble tout d'abord devoir s'expliquer par **la spécificité du risque alimentaire**.

b) La spécificité du risque alimentaire

Pour certains interlocuteurs de la commission, la comparaison entre la perception qu'ont les consommateurs du danger qu'ils encourent à consommer du boeuf, à fumer des cigarettes ou à conduire une automobile, et la probabilité statistique pour que ces risques se réalisent, illustre une extrême sensibilité de l'opinion aux risques liés à l'alimentation en générale et à la crise de la vache folle en particulier.

Cette spécificité tiendrait d'abord à des raisons anthropologiques.

M. Marian Apfelbaum, ancien professeur de nutrition à la faculté de médecine Xavier Bichat, et auteur d'un livre sur les risques et peurs alimentaires¹ a souligné, devant la commission, que « *les hommes comme tous les animaux, sont nés avec une crainte extrême concernant l'alimentation pour une raison très simple : tout individu qui n'est pas méfiant envers l'alimentation meurt empoisonné par des prions de toute sorte avant de se reproduire* ». Cette analyse rejoint celle de M. Claude Fischer, sociologue spécialiste de la perception de risque pour lequel « *Manger signifie faire pénétrer en soi un aliment et sur le plan psychologique, symbolique, cela a des implications sans commune mesure avec toute autre forme de consommation* »².

D'autres interlocuteurs de la commission ont également souligné le caractère subi du risque alimentaire par rapport à d'autres risques collectifs délibérément courus. M. Martin Hirsch, directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), a estimé que « *le caractère intolérable du risque alimentaire* » tenait à ce que les consommateurs « *sont obligés de se nourrir alors qu'ils ne sont pas obligés de fumer ou de prendre leur voiture* ».

La perception par les consommateurs du risque lié à l'épidémie d'ESB s'inscrit également dans un contexte plus conjoncturel d'inquiétudes alimentaires.

L'augmentation des craintes liées à l'alimentation est perceptible depuis les années 90 dans l'ensemble des pays développés.

¹ *Risques et peurs alimentaires, sous la direction de Marian Apfelbaum, Editions Odile Jacob, 1998.*

² *Exposé de M. Claude Fischer (CNRS) sur la perception du risque, audition sur l'état de connaissances scientifiques et médicales sur la transmission de l'encéphalite spongiforme bovine (ESB), mardi 21 novembre 2000, office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.*

Depuis plus de trois décennies, l'industrialisation de l'alimentation s'est accélérée, la transformation s'est développée, la grande distribution s'est installée et une distance symbolique considérable s'est instituée entre les aliments et les consommateurs. Ces derniers ne connaissent les produits qu'ils achètent que par ce qu'ils en voient sur les linéaires des supermarchés et dans la publicité. Ils ignorent le plus souvent tout de leur origine et du traitement qu'ils ont subi.

Alors même qu'en termes de risques objectifs, l'industrialisation du secteur alimentaire a considérablement diminué les risques alimentaires, grâce à la mise en place de procédés de fabrication standardisés faisant l'objet de contrôle systématique, la perception de ce risque s'est accrue.

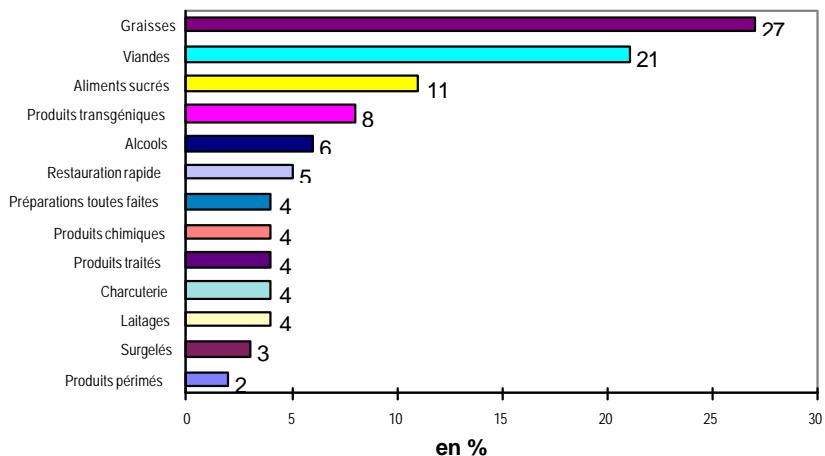
Pour le professeur Marian Apfelbaum, « *le traditionnel circuit comportant des éléments de confiance interprofessionnelle (qui) ont disparu dans le système industrie alimentaire-grande distribution et n'ont été que partiellement remplacés par la confiance dans la marque. Il en résulte que la majorité des Européens pense que la nourriture d'aujourd'hui est moins sûre que celle d'hier, ce qui est, comme nous le verrons, généralement inexact* ».

Cette défiance s'est particulièrement développée en France dans les années 90. Pendant cette période, les pouvoirs publics ont, en effet, été confrontés à une multiplication d'affaires mettant en cause la sécurité alimentaire, telles que l'affaire de la dioxine, celle concernant Coca-Cola ou l'utilisation des boues d'épandage.

Cette inquiétude est confirmée par une enquête, dont les résultats ont été communiqués par la Direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture à la commission.

L'ÉCHELLE DES RISQUES PERÇUS

Quels sont, pour vous, les produits alimentaires présentant le plus de risques pour la santé ?



Source : Credoc, Enquête INCA, 1999

Dans cette enquête, écrivent les auteurs, « *l'idée la plus souvent associée à la perception générale des risques alimentaires est le sentiment de dégradation de la qualité des produits alimentaires depuis les dix dernières années* ». De fait, 49 % des personnes interrogées sont persuadées que les aliments actuels présentent des risques pour la santé et jugent que la qualité des produits a baissé depuis dix ans. Cette attitude est étayée par une méfiance à l'égard des contrôles effectués par les autorités : 79 % des personnes estiment que la réglementation française en matière d'alimentation ou les contrôles à différentes étapes de la chaîne de production et de distribution des produits sont insuffisants, contre 55 % des individus satisfaits de la réglementation.

Si la crise de la vache folle a accentué les inquiétudes des Français sur l'alimentation, cette inquiétude lui préexistait et a contribué à accroître son impact sur l'opinion publique.

2. Une couverture médiatique parfois excessive

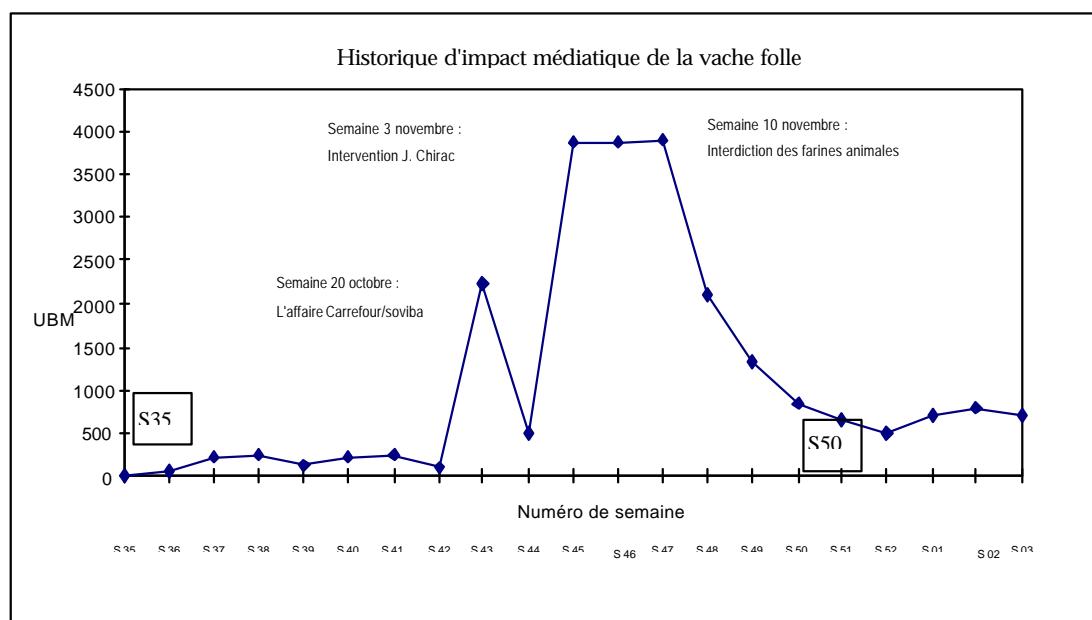
L'ampleur des réactions suscitées par l'épidémie d'ESB a également été accentuée par sa couverture médiatique souvent dramatique.

A l'automne dernier, on pouvait lire à la une de différents quotidiens nationaux : « *le péril du prion s'impose à l'Europe* », « *l'ESB infiltre la chaîne alimentaire française* » ou « *l'assiette folle : haro sur le bœuf*,

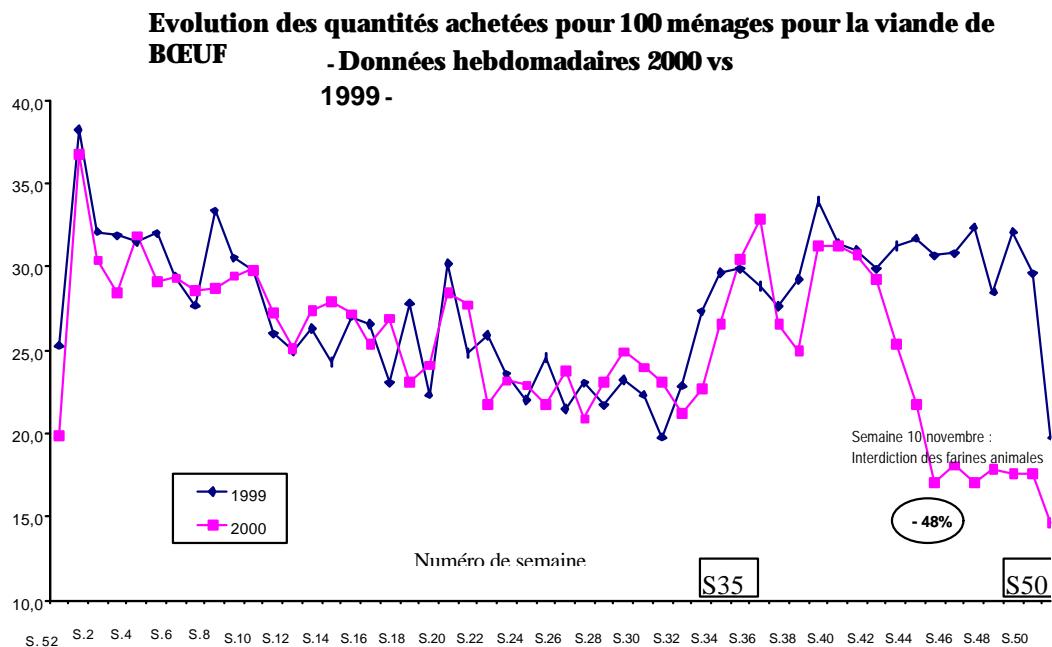
méfiance sur le mouton, doute sur le porc, crainte sur les fromages. Les épidémies se propagent, les experts s'interrogent ». Alors même que le corps de ces articles était souvent bien informé, les titres de ceux-ci ont avivé la crainte des consommateurs sans vraiment rendre compte d'une situation sanitaire, dont on peut objectivement estimer qu'elle s'améliorait.

A l'examen des coupures de presse et des émissions de télévision consacrées à ce sujet, la commission a été frappée par la volonté de certains médias d'exploiter l'émotion suscitée par cette crise. Sans volonté de nuire aucune et, sans doute, avec la seule intention d'attirer l'œil du lecteur ou du téléspectateur, de nombreux articles et émissions de télévision ont délibérément amplifié des craintes déjà largement partagées, sans prendre la mesure de l'intensité des peurs ainsi suscitées et de l'ampleur des conséquences économiques occasionnées.

On ne peut, en effet, ignorer l'impact considérable de la couverture médiatique de la crise sur la consommation de boeuf, comme le montre les deux graphiques suivants qui, pour le premier, quantifie et synthétise la pression médiatique sur le thème de la vache folle dans l'ensemble des médias, pour le second, décrit l'évolution de la consommation de viande pendant une période comparable.



Source : SECODIP (L'unité de mesure l'Ubm prend en compte et l'audience du titre ou du programme qui diffuse une information, et l'espace qu'elle mobilise (surface exprimée en pages ou durée exprimée en minutes)).



Source: SECODIP

Dans ce climat, la tentation était forte de surenchérir dans le « catastrophisme ». Tous les médias sont loin d'avoir cédé à cette tentation. **Les médias ont, en effet, dans l'ensemble relaté les faits, reflété les inquiétudes de l'opinion publique et exprimé la défiance des consommateurs à l'égard des pouvoirs publics et des professionnels de la filière bovine.**

Certains médias n'ont cependant pas hésité, pour « faire l'événement », à donner dans une forme de « sensationnalisme ». Ainsi, certaines émissions de télévision ont cru bon de tirer parti de l'émotion sincère que pouvait susciter le spectacle de l'agonie des victimes de la nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-Jacob. S'il était important de rendre compte de la situation des victimes, ce spectacle prolongé visait bien plus à susciter l'émotion, qu'à expliquer la réalité de la situation sanitaire.

De même, la diffusion quasi systématique, pendant plusieurs semaines, dans l'ensemble des journaux télévisés, des mêmes images de la même vache folle, titubant dans le même enclos, ne semblait que de peu d'intérêt pour l'information du consommateur. Cette vache folle « en boucle » sur toutes les télévisions a, en revanche, pu ancrer dans l'opinion publique l'idée que l'épidémie d'ESB était en France comparable à celle que connaît la Grande-Bretagne, où le nombre de bovins contaminés est pourtant mille fois supérieur.

Dans certains cas, la recherche du sensationnel a conduit à diffuser des informations erronées.

L'affaire Soviba est à cet égard typique de certains excès, qui furent minoritaires, mais regrettables. Car comme l'a souligné M. Jérôme Gallot, Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes devant la commission, « *la relance médiatique du problème, ayant conduit aux chutes de consommation est intimement liée à l'affaire Soviba* ».

Dans cette affaire, un vétérinaire inspecteur de l'abattoir Soviba a détecté un animal suspect. Cet animal présentait des signes particuliers de faiblesse. Il a isolé l'animal et l'a testé. Cet animal qui s'est avéré positif au contrôle du test n'est pas rentré dans la chaîne alimentaire. Se reportant à la presse de l'époque, la commission a constaté qu'il avait été dit, dans une partie des médias, qu'un animal malade était entré dans la chaîne alimentaire, suscitant les craintes légitimes des consommateurs.

Quelques-unes des vaches provenant du même troupeau tuées cinq ou six jours avant ont été commercialisées, après avoir été contrôlées négatives. Par mesure de précaution, dans un souci de communication, Soviba, après discussion avec les services vétérinaires, a décidé de retirer les viandes issues de ce troupeau. Grâce au système de traçabilité, cette viande a été prélevée jusque chez les distributeurs. Or cette mesure a également été interprétée comme le signe que des produits contaminés avaient été commercialisés. Ainsi pouvait-on lire à la une des journaux le lendemain : « *la distribution touchée à son tour par la vache folle* », « *un lot suspect chez Carrefour* », etc.

Comme l'a observé M. François Toulis, président de la Fédération nationale de Coopératives bétail et viande (FNCBV), devant la commission, « *ces animaux avaient été testés, n'étaient pas atteints. Dans l'état actuel des connaissances, le muscle n'est pas contaminant et les matériaux à risque sont enlevés. Néanmoins, c'est cet événement qui a déclenché la crise que nous vivons actuellement et la médiatisation qui a été faite autour* ».

De même, lorsque la première série de tests de dépistage, effectuée sur une population de bovins à risques dans une région particulièrement touchée par l'ESB, aboutit à un taux de contamination de deux pour mille, de nombreux médias ont, en dépit des mises en garde répétées de l'ensemble des experts, extrapolé ces résultats à l'ensemble de la population bovine et en ont déduit une explosion du nombre de cas en France.

Il ne s'agit évidemment pas de remettre en cause l'attitude des médias en général. Ces derniers ont globalement bien informé l'opinion publique et mis en lumière des dysfonctionnements que la commission d'enquête a, elle-même, constatés. On ne peut, en outre, parler des médias en général tant la couverture médiatique de l'épidémie d'ESB a été différente selon qu'il s'agisse de la presse écrite ou audiovisuelle, ou selon leur audience, nationale

ou locale. Il reste que les excès d'une minorité ont contribué au mouvement de panique que la France a connu en novembre dernier.

La commission estime toutefois que l'impact de cette médiatisation parfois excessive n'aurait jamais atteint cette ampleur si une crise de confiance ne s'était instaurée entre les consommateurs et les pouvoirs publics.

3. Une communication maladroite

La communication publique sur le sujet de l'ESB a souffert depuis le début de la crise de certaines déficiences, et la commission considère qu'il serait trop facile de n'accuser que les media et les consommateurs.

a) Une crise de confiance

L'histoire de la consommation alimentaire depuis la montée des grandes industries de transformation et la généralisation de la grande distribution a été marquée d'accès plus ou moins violents d'anxiété et de méfiance à l'encontre des produits modernes. Comme le relève Claude Fischer, directeur de recherche au CNRS « *aucune de ces crises n'avait encore approché même de loin l'ampleur, la violence, les répercussions de la crise de la vache folle* »¹.

Au regard des crises alimentaires précédentes, comme par exemple, l'huile de colza dans les années 70, le veau aux hormones, la listeria dans les fromages, **l'opinion publique a, devant les incertitudes, et souvent les contradictions des pouvoirs publics, durablement perdu confiance dans les déclarations tant des responsables de la filière bovine que des responsables ministériels.**

Cette défiance s'explique tout d'abord par les nombreuses incertitudes qui entourent l'épidémie.

La commission d'enquête a déjà eu l'occasion d'analyser les incertitudes scientifiques quant à l'ESB au mode de transmission à l'homme, au mode de contamination des hommes, à la période d'incubation de la nouvelle variante de la maladie de Creutzfeld-Jakob et au nombre de victimes susceptibles d'être touchées.

¹ Exposé de M. Claude Fischer (CNRS) sur la perception du risque, audition sur l'état de connaissances scientifiques et médicales sur la transmission de l'encéphalite spongiforme bovine (ESB), mardi 21 novembre 2000, office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Ces incertitudes ont fait le lit du pessimisme, qui a alimenté une inquiétude grandissante. Comme l'a souligné M. Martin Hirsch, directeur général de l'AFSSA : « *tant que les incertitudes demeurent, il est assez logique que les préoccupations à propos d'une maladie qui est plus préoccupante que d'autres restent fortes* ».

L'ampleur de ces incertitudes a non seulement donné le sentiment que l'épidémie, mal connue, était mal maîtrisée, mais que les pouvoirs publics masquaient une vérité cachée et donc forcément inavouable.

Déjouant les connaissances cliniques, qu'il s'agisse du modèle de Pasteur ou de la virologie des années 1950, le prion a, dans ces conditions, pu être paré de tous les pouvoirs et de toutes les perfidies, sans qu'une analyse scientifique puisse démentir les hypothèses les plus infondées.

En apprenant que l'ESB était liée à l'utilisation de farines animales, l'opinion publique a, en outre, eu le sentiment, d'être victime de pratiques « contre-nature » conduites par « des apprentis sorciers ». **L'existence de ces farines animales a été perçue comme la preuve d'une volonté délibérée des éleveurs de transformer la vache en « un animal carnivore », voire « cannibale ».** Dès lors la vivacité des réactions s'explique par le sentiment d'une transgression symbolique majeure, d'un ordre réputé « naturel », dont l'épidémie est apparue aux yeux de l'opinion comme la sanction logique.

Ces réactions ont été d'autant plus violentes en France que, comme l'ont fait observer de nombreuses personnes auditionnées, l'opinion publique a été profondément marquée en France par l'affaire « du sang contaminé », où l'on a fait prévaloir des impératifs de rentabilité économique sur des considérations sanitaires, au prix de nombreuses victimes. Le souvenir du drame vécu par les hémophiles et les personnes contaminées lors de transfusions sanguines, a participé à la mobilisation de l'opinion publique, dans une crise très vite perçue comme une nouvelle affaire « du sang contaminé ».

Cette défiance s'explique ensuite par une succession d'informations contradictoires sur l'épidémie qui a considérablement affaibli la crédibilité des pouvoirs publics aux yeux des consommateurs.

Dans un premier temps, ces derniers sont informés qu'une nouvelle maladie touche les bovins anglais, mais que cette maladie n'est pas transmissible à l'homme. Les ministres britanniques de l'agriculture avaient avant 1996 multiplié les déclarations rassurantes : « *Le gouvernement n'a pas menti à l'opinion au sujet de l'ESB. Il tenait pour faibles les risques pour l'homme, et s'employait à éviter une réaction alarmiste disproportionnée face à l'échelle du risque estimé. On voit aujourd'hui qu'il a eu tort de vouloir ainsi rassurer l'opinion. Quand il a annoncé, le 20 mars 1996, que l'ESB était probablement transmissible à l'homme, l'opinion s'est sentie trahie. L'ESB a*

trahi la confiance du public dans les déclarations du gouvernement à l'égard du risque »¹.

A partir du 20 mars 1996, date à laquelle Stephen Donnell, ministre britannique de la santé déclare à la Chambre des communes que l'ESB peut être transmissible à l'homme, les consommateurs apprennent que la barrière des espèces, réputée imperméable entre l'animal et l'homme, a été franchie. Ils lisent et entendent que, contrairement à ce qu'on leur a dit, le risque de contracter une maladie incurable en mangeant du bœuf est réduit, mais bien réel.

Si des propos rassurants ont été tenus, certains ont été *a posteriori* infirmés et ont ainsi contribué à renforcer la conduite irrationnelle des consommateurs et à décrédibiliser le pouvoir politique.

M. Jean Glavany, ministre de l'agriculture, annonçait encore à la fin de 1999 que « *l'ESB serait maîtrisée en 2000* »...

Au contraire, l'AFSSA a entamé ses travaux au cours des années 1999-2000, en faisant part de ses doutes et de ses incertitudes sur un certain nombre de tissus qui n'étaient pas retirés de la consommation humaine et qui n'avaient pas été considérés dans un premier temps comme des MRS. Comme l'a noté son directeur général, M. Martin Hirsch, « *il y a toute une série de choses qui étaient plutôt rassurantes qui le sont moins* ».

Dans un deuxième temps, le débat se focalise sur l'aspect britannique d'une maladie liée à l'utilisation de farines animales. On rassure le consommateur en déclarant le 21 mars 1996 un embargo sur la viande bovine en provenance du Royaume-Uni, et en instituant un label VBF, Viande Bovine Française, garantissant une viande d'origine française. Même si comme l'a fait observer devant la commission, M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture de l'époque, « *le logo « Viande Bovine Française » n'était pas un logo disant : « Vous êtes certain que cette viande est à 100 % exempte d'ESB » ce logo « était destiné à rassurer le consommateur sur la provenance de la viande.* ». Il a, à cet égard, atteint son objectif. D'abord affolés, les consommateurs se rassurent et la consommation de bœuf reprend.

Dans un troisième temps, on relève que des farines anglaises ont été importées en France, autrement dit que le bœuf d'origine française peut également avoir contracté la maladie : la révélation, le 12 juin 1996 par la revue *Nature*, que les Britanniques avaient exporté en 1988-1989 en France des farines de viande et d'os ruine une confiance à peine retrouvée.

¹ Extrait du discours prononcé le 26 octobre 2000 par le ministre britannique de l'agriculture, M. Nick Brown, à l'occasion de la publication du rapport d'enquête sur la gestion de la crise de l'ESB en Grande-Bretagne (« rapport Phillips »).

Ils apprendront un peu après que des bovins nés, élevés, abattus en France ont pu être touchés par l'épizootie non seulement par des farines anglaises importées, mais également par des farines produites en France à partir de bovins français eux-mêmes contaminés.

On peut dès lors comprendre que les consommateurs, devant cette succession de contradictions, se sentent floués, se détournent de la viande bovine et retirent leur confiance à des pouvoirs publics, dont la crédibilité est dès lors considérablement affaiblie.

Quelles que soient les mesures prises depuis, le doute persiste dans l'esprit d'une opinion publique qui garde à l'esprit les campagnes de désinformation, dont elle s'est sentie victime. De ce point de vue, la crise s'est nourrie de ce que l'on a caché hier et de la crainte de ce qui ne pourrait être révélé que demain.

b) L'absence remarquée du ministère de la santé

Un des constats effectués par les auteurs de « L'affolante histoire de la vache folle », livre écrit à la fin de 1996, reste particulièrement d'actualité : « *la crise n'est pas traitée par ceux qui ont la responsabilité de la santé publique, mais par ceux qui sont en charge des dossiers agricoles* »¹.

Le ministre de l'agriculture, tant en 1996 qu'en 2000, a constamment occupé le devant de la scène, alors que les Français étaient d'abord inquiets pour leur propre santé.

Le compte rendu d'une réunion tenue le 26 janvier 1998 sous la présidence de M. Lionel Jospin, Premier ministre, montre, au sujet du « traitement thermique » des farines, que le ministre de l'agriculture et de la pêche plaide lui-même, emportant la conviction du chef du gouvernement, pour que « *la communication [il s'agit de l'arrêté de février 1998 transposant la décision communautaire de 1996 sur les « 133°, 20 minutes, 3 bars] se fasse sous l'égide du seul ministère de l'agriculture et de la pêche* », « *afin que l'opinion publique n'ait pas le sentiment que les nouvelles mesures sont motivées par un changement dans l'appréciation du risque sanitaire* ».

Lors d'une réunion interministérielle tenue le 6 juin 2000, alors que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le représentant de la secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et à la consommation et le représentant de la secrétaire d'Etat à la santé et aux handicapés « *regrettent que cette communication [il s'agit du lancement d'une campagne de communication autour du programme de tests] n'ait pas un caractère plus interministériel* », le cabinet du Premier ministre « *prend acte de cette remarque* », mais « *rappelle toutefois que le Premier*

¹ *L'affolante histoire de la vache folle*, p. 118.

ministre a acté le principe que la communication devait être menée par un ministère chef de file, rôle pour lequel le ministre de l'agriculture et de la pêche paraît naturellement désigné ».

Malgré toute la maîtrise de l'actuel ministre de l'agriculture dans la gestion de la crise, soupçonné sans doute à tort de défendre les intérêts légitimes des filières agricoles, les consommateurs français attendaient aussi une information complémentaire, et d'une autre origine, pour être pleinement rassurés.

La commission ne peut que déplorer que le ministère de la santé ait été le grand absent de la crise : son silence a pu même laisser accréditer la thèse selon laquelle le problème de santé publique posé par l'ESB était plus important que ce qui était affirmé par ailleurs.

Les auteurs de «L'affolante histoire de la vache folle» observaient déjà que, du 21 mars 1996 au 30 juin 1996, les ministres de la santé européens ne s'étaient jamais réunis pour discuter des révélations de M. Stephen Dorrel, pourtant l'un des leurs.

Les seules interventions de Mme Dominique Gillot, secrétaire d'Etat à la santé, auront consisté à livrer à la presse une information brute, sans plus de commentaires, sur le nombre de cas humains à venir, puis à se rendre au chevet d'un malade... dont il s'est avéré qu'il n'était pas atteint du nv MCJ.

La commission d'enquête ne peut ainsi que constater -l'exemple du nouveau variant ne faisant que confirmer une donnée structurelle- l'absence de moyens pour définir et mener une véritable politique de santé publique.

Lors de son audition, M. Lucien Abenhaïm, directeur général de la santé, a rappelé lucidement que « *la DGS doit avoir les moyens de sa politique. Jusqu'à présent, je ne disposais pas d'un bureau des aliments. Je n'avais qu'un bureau de l'eau et des aliments dans lequel j'avais une personne en charge des aliments, compte tenu des moyens dont je disposais (...) Il est exact que la Direction générale de la santé n'a pas les moyens juridiques dont disposent d'autres ministères pour assurer la sécurité alimentaire. Je ne peux pas dire que je considère cette situation totalement satisfaisante ».*

c) Une absence d'anticipation de la crise

« *Quand on cherche, on trouve* » : l'aphorisme particulièrement juste de M. Jean Glavany aurait gagné à être prononcé dès le début de l'année 2000. La commission d'enquête estime qu'il aurait été souhaitable de lancer une grande campagne d'information et de communication au sujet du programme des tests mené dans le Grand Ouest, pour expliquer que ce programme, réservé aux bovins à risque, allait probablement permettre de « trouver » des cas

positifs, passant jusqu'alors inaperçus dans le cadre du réseau traditionnel d'épidémio-surveillance¹.

L'annonce d'une multiplication du nombre de cas a ainsi été faite, sans anticipation ni explication à l'opinion publique, qui a pu croire à une explosion de la maladie, alors que tout porte à croire, une fois de plus, que les bovins testés positifs en 2000, nés dans les années 1993-1995, constituent le pic de progression de l'ESB.

La crise a été également l'occasion pour les consommateurs de prendre conscience de l'internationalisation des marchés agricoles. Les parents n'avaient probablement pas conscience que la viande mangée par leurs enfants dans les cantines des écoles était de la vache de réforme allemande ou espagnole, à bas prix, dont la traçabilité est bien inférieure à la viande qu'ils achètent le samedi en grande surface...

Faute d'avoir anticipé, les responsables publics ont été acculés à la défensive, et pris dans la spirale de l'irrationalité. Dans l'impossibilité de dire clairement : « *le risque est derrière nous, les cas du nouveau variant sont à venir mais ils seront en très petit nombre* », ils n'ont pu que multiplier des mesures destinées davantage à rassurer le consommateur : embargo sur la viande bovine anglaise en 1996, retrait des bovins non testés de plus de 30 mois en 2000...

4. Du principe au syndrome de précaution : de la difficulté de gérer une crise alimentaire

A la décharge du gouvernement, comme de ceux qui l'ont précédé, la gestion d'une crise alimentaire est toujours particulièrement délicate : si les autorités n'appliquent pas le principe de précaution, la réaction de l'opinion sera nécessairement vive, tandis que si elles l'appliquent, elles seront également critiquées pour céder à l'obsession du « risque zéro ». Or, le risque zéro n'existe pas.

A cet égard, la commission estime que le principe de précaution peut répondre aux objectifs suivants :

- ne pas faire courir un risque inutile ;
- privilégier face à une incertitude l'hypothèse la plus pessimiste ;

¹ *Le compte rendu de la réunion interministérielle du 6 juin 2000 montre que le ministère de l'agriculture et de la pêche a pourtant retenu l'agence Euro RSCG « pour le conseiller dans le choix des modalités de sa communication sur ce programme ». Le moins que l'on puisse dire est que ce « conseil » ne s'est pas avéré très efficace ; c'est d'ailleurs cette agence qui recommandait de « limiter le nombre d'acteurs participant à la communication du programme de recherches ».*

- minimiser les effets d'un risque inévitable ;
- apprécier le risque d'un acte à l'aune de son bénéfice.

En vertu du principe de précaution, le retrait des matériaux à risques spécifiés, pour prendre l'exemple de l'ESB, doit être fait sans attendre que le risque soit avéré.

La création de l'AFSSA a permis de distinguer de manière efficace l'évaluation de la gestion du risque. Si l'agence est chargée de l'évaluation du risque, la gestion de celui-ci ne doit pas être oubliée. Il ne serait pas sain que le politique se reporte constamment au scientifique pour justifier telle ou telle décision. Le politique doit continuer à disposer de son autonomie.

Pour prendre l'exemple de l'abattage systématique total du troupeau¹ dont l'un des membres est atteint d'ESB, il est logique d'avoir demandé son avis à l'AFSSA, compte tenu du développement des tests sur les bovins de plus de 30 mois. Il est probable que l'AFSSA expliquera qu'il n'y a pas de différence -en terme de santé publique- entre l'abattage total et l'abattage sélectif, accompagné de tests, tel qu'il est pratiqué en Suisse.

Si le gouvernement devait arbitrer entre ces deux solutions, il devrait expliquer clairement les raisons de sa décision. A l'heure actuelle, passer de l'abattage total à l'abattage sélectif risque de faire courir à l'éleveur des risques financiers importants : pourrait-il, après avoir eu un cas d'ESB dans son troupeau, écouler son lait et vendre sa viande dans de bonnes conditions ?

Un tel exemple montre que la gestion du risque ne se fonde pas uniquement sur des critères de santé publique.

Encore faut-il l'expliquer clairement : c'est au prix de cette explication qu'une véritable culture de santé publique et qu'une véritable pédagogie du risque se développeront dans notre pays.

D. LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE : UNE BAISSE SIGNIFICATIVE DE LA DEMANDE

1. Une diminution durable de la consommation de viande bovine

Alors que la mise en place du logo « viande bovine française » avait permis de restaurer la confiance des consommateurs après la première crise de

¹ *Contrairement à ce qui est souvent affirmé, la politique d'abattage total ne date pas de la création de l'AFSSA (1999). Elle remonte au premier cas découvert en France (1991). Le système d'abattage total est celui utilisé classiquement en France pour les zoonoses.*

la vache folle en 1996, la filière de la viande bovine a été frappée de plein fouet par la nouvelle chute de la consommation.

a) Un phénomène irrationnel

Au plus fort de la crise, cette diminution de la consommation était comprise entre 40 % et 50 %, par rapport aux mêmes mois de l'année précédente. Au début de l'année 2001, la consommation de viande bovine était encore de 30 à 35 % inférieure à son niveau de l'année précédente. A la mi-avril 2001, la consommation de boeuf demeurait inférieure de 20 % par rapport à son niveau d'avril 2000.

Il est à craindre que cette diminution du niveau de la consommation de la viande bovine perdure de manière structurelle. M. Pierre Fouillade, président de l'OFIVAL, a exprimé cette crainte devant la commission d'enquête.

Celle-ci tient à souligner l'origine largement irrationnelle de cette chute brutale de la consommation, qui s'est traduite par un report des consommateurs vers la consommation de viandes de porc et de volailles, alors que, paradoxalement, ces animaux étaient précisément ceux qui étaient jusqu'alors nourris aux farines animales, comme l'a très justement fait observer M. Jean Glavany, ministre de l'agriculture.

« On a vu l'opinion, dans son irrationalité, dire que, premièrement, il fallait absolument interdire les farines animales (les sondages le montraient de manière massive), que, deuxièmement, elle consommait beaucoup moins de viande bovine (la chute de la consommation de viande bovine a atteint presque 50 % au pire de la crise), alors que les bovins n'étaient plus du tout produits avec des farines animales depuis 1990, et que, troisièmement, elle transférait sa consommation sur les porcs ou les volailles alors qu'ils étaient encore nourris avec des farines animales. »

b) Des quartiers avant bradés

Sur un plan plus ponctuel, la commission d'enquête tient à exprimer ses préoccupations sur l'avenir de l'industrie du steak haché.

Comme l'a indiqué M. Eugène Schaeffer, premier vice-président de la FNSEA, « *tous les animaux femelles au-dessus de 30 mois vont dans la consommation avec des prix au rabais de 2, 3 ou 4 F au kg. Cela pose un énorme problème et ensuite même dans ce que l'on appelle les femelles charolaises de type viande, aujourd'hui un problème de valorisation des quartiers à vendre se pose, parce que l'on ne mange que des quartiers arrière, les produits nobles, et que personne ne veut des quartiers avant.*

« Compte tenu que ces produits allaient dans le steak haché et ce dernier étant pour le moment pratiquement condamné, il n'existe pas de valorisation, à tel point que l'on se demande si les quartiers avant de vaches charolaises ne vont pas passer à la casse car, à force de les entasser dans les frigos, nous ne savons plus quoi faire. »

La diminution de la demande s'est également traduite sur les marchés internationaux, un nombre important de pays ayant imposé un embargo de fait aux exportations françaises et européennes de bovins et de viande bovine. Plus de la moitié des exportations de l'Union européenne seraient concernées.

S'agissant plus largement du marché européen, l'Institut de l'Elevage estime que la chute de la consommation de viande bovine dans l'Union européenne s'établira à 10 % sur l'année 2001.

Compte tenu des reports d'abattage (évalués à 3 % de l'offre européenne en 2000, soit 250.000 tonnes), l'écart entre la production et la consommation de viande bovine devrait être de l'ordre d'un million de tonnes en 2001. Malgré les mesures communautaires de retrait (500.000 tonnes pour le programme d'achat-destruction et 150.000 tonnes par l'intervention), l'excédent pourrait être ramené à 400.000 tonnes (800.000 tonnes si l'on ajoute les importations), soit le niveau d'avant la crise.

La commission d'enquête doute que cet excédent permette d'espérer une réévaluation des prix de la viande bovine dans l'Union européenne à moyen terme.

2. Les difficultés des éleveurs

a) L'abattage reporté des femelles et l'exportation suspendue des jeunes bovins

De la mi-octobre à la fin de l'année 2000, soit avant la mise en place du dépistage systématique des bovins de plus de trente mois, la période a été particulièrement douloureuse pour les éleveurs : au début 2001, quelque 125.000 femelles, 70.000 jeunes bovins et 20.000 mâles étaient, en effet, retenus sur les exploitations, faute de pouvoir être envoyés à l'abattage. Le report d'abattage sur l'année 2001 qui en est résulté est estimé à 6 % de la production annuelle pour 2000, soit 60.000 tonnes.

Le maintien d'animaux dans les exploitations concerne désormais surtout la catégorie des jeunes bovins, traditionnellement destinés au marché du sud de l'Europe, comme l'a souligné M. Eugène Schaeffer, premier vice-président de la FNSEA devant la commission : *« Les jeunes bovins qui sont les mâles de nos races à viande étaient exportés pratiquement sur les pays de*

l'Union à 80 %. Compte tenu que les frontières sont totalement fermées et que les Français n'en mangent pratiquement pas car ils consomment à 80 % des viandes femelles, ces animaux s'entassent dans les étables et posent un sérieux problème ».

Malgré les mesures de soutien du marché et les plans d'aides nationaux, les pertes restent importantes pour les éleveurs, en particulier ceux dont les exploitations sont très spécialisées.

En outre, il convient de tenir compte de la détresse causée aux éleveurs par cette nouvelle crise de l'ESB. Les éleveurs souffrent fortement du discrédit jeté sur la filière bovine, alors qu'ils ont le sentiment d'avoir oeuvré à la satisfaction des besoins alimentaires de la société, en vertu d'un mandat implicite qui leur avait été confié dans les années d'après guerre.

M. Jean-Luc Duval, président du Centre national des jeunes agriculteurs, a témoigné du désarroi ressenti par les éleveurs : « *Il faut dire que le monde agricole vit très mal la suspicion qui pèse sur sa profession, je peux en témoigner en tant qu'éleveur. Je ne dis pas que nous sommes blancs comme neige et vierges de tout, mais de là à jouer avec la santé du consommateur, vraiment, ce n'est pas notre fonction première, laquelle consiste, au contraire, à fournir à la population l'alimentation la plus saine possible.* »

b) Les mesures européennes de retrait : de l'abattage à l'équarrissage

Ces mesures de retrait ont surtout concerné les vaches laitières, plus spécifiquement visées par la mesure de retrait-destruction, décidée par l'Union européenne dans un Règlement du 18 décembre 2001. Environ 150 000 tonnes de vaches laitières devaient être détruites dans le cadre de ce programme au cours du premier semestre de 2001. Il convient à ce propos de souligner le désarroi des éleveurs à l'égard de cette mesure, au demeurant reconnue comme nécessaire en terme de soutien à la consommation. A maintes reprises, les exploitants rencontrés ont cependant fait part à la commission de leur sentiment : pourquoi élever des bêtes vouées inéluctablement à la destruction ?

Lors de ses déplacements sur le terrain, la commission d'enquête a pu constater les conséquences de ces mesures de retrait : montagnes de carcasses dénaturées et marquées de couleur jaune, pour éviter toute entrée frauduleuse dans la chaîne alimentaire, mise à l'écart de ces quartiers destinés à des équarrisseurs débordés, bouchers des abattoirs transformés en équarrisseurs, sentiment d'un gâchis de pays riche...

3. Des abatteurs abattus

a) Les difficultés liées au financement du dépistage systématique

L'instauration, à compter du 1^{er} janvier 2001, de tests systématiques à l'abattage sur les bovins de plus de trente mois entrant dans la chaîne alimentaire répond à une attente forte de la filière viande, qui considère que cette mesure est la seule susceptible de redonner confiance aux consommateurs.

Le problème du financement des tests de dépistage de l'ESB a cependant constitué une préoccupation pour la filière, qui craignait d'en assumer seule la charge, en sus des pertes de chiffres d'affaires liées directement à cette nouvelle crise.

Le prix du dépistage s'établit en moyenne autour de 500 francs par test pratiqué.

Sur le terrain, la commission d'enquête a pu constater combien les pratiques étaient variées : dans la Manche, le président Le Grand a ainsi expliqué que certains laboratoires augmentaient abusivement leur tarif, alors que d'autres, au contraire, pratiquaient une sorte de dumping pour attirer plus de clientèle.

Le laboratoire départemental de la Manche, qui avait été retenu pour mener l'étude-pilote, a fait le choix de la contractualisation avec les abattoirs, en contrepartie de prix modérés.

Aux termes du Règlement européen du 18 décembre 2000, la participation de l'Union au financement des tests, versée par l'intermédiaire de l'OFIVAL, est limitée à quinze euros par test : des aides départementales ou régionales peuvent s'y ajouter.

Le solde est facturé aux abattoirs et reste donc à la charge de la filière bovine : par un accord interprofessionnel signé le 24 janvier 2001 et étendu le 2 février 2001, elle a décidé de répercuter le coût des tests sur les consommateurs. Cette répercussion, applicable sur toutes les viandes, à l'exception des produits tripiers, s'effectue sur la base d'un forfait fixé à 1 franc par kilo de viande avec os, et à 1,54 franc par kilo de viande désossée. Ces forfaits ont été respectivement ramenés à 0,84 franc et 1,29 franc le 2 avril 2001.

Le gouvernement a décidé, fin mars, de prendre en charge le financement des tests réalisés sur la période précédant l'entrée en vigueur de l'accord interprofessionnel, c'est-à-dire du 1^{er} janvier au 2 février 2001, dans la limite de 300 francs par test.

b) Une crise aux effets prolongés

L'activité d'abattage a été perturbée par la chute brutale de la demande au plus fort de la crise de confiance des consommateurs.

Le président de la Confédération des entreprises bétail et viande, M. Laurent Spanghero, a ainsi estimé devant la commission que les pertes de sa propre entreprise étaient de l'ordre de 500 à 600.000 francs par semaine entre la fin du mois d'octobre et le milieu du mois de décembre 2000.

Les contraintes liées à la mise en oeuvre du dépistage systématique des bovins de plus de trente mois à l'abattoir ont représenté une difficulté supplémentaire pendant la première moitié du mois de janvier.

La mise en œuvre du programme de retrait -destruction des animaux de plus de trente mois, non testés, a ensuite permis de maintenir un certain niveau d'activité. Elle a toutefois nécessité une réorganisation du travail dans les abattoirs. Parfois réalisés sur les équipements utilisés auparavant pour les abattages sanitaires, ces abattages-destruction sont le plus souvent pratiqués sur les chaînes d'abattage normales, lorsque celles-ci sont disponibles, à certains moments de la journée.

Au-delà des pertes liées à la baisse de l'activité, il convient également de tenir compte du coût de la non-valorisation des déchets animaux, du fait de l'interdiction des farines en alimentation animale. La perte financière pour la filière serait de 2 milliards de francs, selon M. Pierre Fouillade, président de l'OFIVAL.

Si l'accord interprofessionnel et la prise en charge par l'Etat des tests du mois de janvier, ont permis, en définitive, de délester la filière du financement du dépistage, il reste que celle -ci a dû temporairement assurer la trésorerie de ce financement.

Les plans d'aide à la filière bovine

1) Le plan gouvernemental d'aide à la filière bovine du 21 novembre 2000

Ce plan est constitué d'une enveloppe de 3,2 milliards de francs, répartie entre :

- **Eleveurs : 1,6 milliard de francs**

- allégement des charges (400 millions de francs) ;
- reports de cotisations sociales sur trois ans, dans la limite de 30 ou de 50 % (1,2 milliard de francs) ;

- **Aval de la filière (négociants, abatteurs, tripiers, ateliers de découpe) : 500 millions de francs**

- prêts bonifiés à 1,5 % d'une durée de cinq ans, avec un différé de remboursement de trois ans ;

- report de la moitié des cotisations sociales patronales pendant un an ;

- **Fabricants de farines : 500 millions de francs**

- **Autres mesures**

- plan destiné à soutenir la production de protéines végétales : (450 millions de francs) ; (en réalité crédits déjà alloués)

- campagne publicitaire de promotion de la consommation de viande bovine (2 millions de francs) ;

- aide à la filière avicole, pénalisée par l'interdiction de l'utilisation des farines en alimentation animale (75 millions de francs).

2) Le plan de soutien aux éleveurs du 28 février 2001

Destiné aux seuls éleveurs, ce plan gouvernemental intervient après l'échec du conseil agricole de l'Union européenne à s'accorder sur un plan communautaire de soutien aux producteurs. Outre des crédits destinés à l'octroi de prêts bonifiés et à la prise en charge d'intérêts d'emprunts, ce plan est doté de 1,2 milliard de francs d'aides directes dont :

- 1 milliard destiné au versement d'aides ciblées, plafonnées et gérées au niveau départemental ;

- 100 millions en vue du versement d'aides à la filière « veaux de boucherie » ;

- 100 millions visant à permettre le versement intégral sur l'année 2001 du complément national de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes.

4. Que faire des farines ?

a) Des équarrisseurs débordés

L’interdiction de l’utilisation des farines pour l’alimentation animale n’a pas fait disparaître les fabricants de ces farines : en l’absence de procédé industriel permettant la destruction directe des déchets crus, la transformation préalable de ceux-ci en farines destinées à l’incinération demeure une étape indispensable.

Le préfet Jean-Paul Proust, en charge de la mission interministérielle pour l’élimination des farines, a évoqué, devant la commission, les technologies de cuisson des déchets crus : « *Une étude a été faite par le bureau d’études SODETAG à la demande de l’ADEME. Il s’agit d’un inventaire de tout ce qui est fait en France et à l’étranger pour utiliser directement les déchets crus d’origine animale. On dispose actuellement d’un certain nombre de recherches qui sont intéressantes mais il n’y a pas encore aujourd’hui de procédé industriel en vraie grandeur qui utilise les déchets crus. Nous allons encourager toutes ces recherches parce qu’il est bien évident qu’à terme, on peut se demander s’il n’y aurait pas moyen de les utiliser plus directement, mais, aujourd’hui, on ne peut pas l’envisager ou, du moins, cela ne réduirait pas suffisamment nos stocks. Nous sommes donc encore obligés, pendant un certain temps, hélas, de passer par la farine. »* »

Un décret récent du 16 mars 2001 a pour objet d’encourager son développement : les abatteurs sont les premiers visés.

Conformément à un décret du 1^{er} décembre 2000, les fabricants de farines sont désormais indemnisés pour la production de farines et de graisses à partir de co-produits à bas risque, sur la base des cours de ces produits au 14 novembre 2000. Les montants prévus ayant été révisés par le décret précité du 16 mars 2001, l’indemnisation octroyée pour la production d’une tonne de farines de viande et d’os s’établit autour 1.600 francs.

La nécessité d’assurer la continuité du service de ramassage des sous-produits, alors que les capacités d’incinération en aval sont très limitées et que les sites de stockage sont encore indéterminés a conduit à une forte augmentation des stocks de farines à bas risque, à l’intérieur même des sites d’équarrissage.

A partir de janvier 2001, la mise en œuvre du programme de retrait - destruction des bovins de plus de trente mois non testés, qui prévoit la destruction de 450.000 bovins en France d’ici la fin du mois de juin a contribué à complexifier le problème : les fabricants de farines à bas risque se trouvent dans l’obligation de traiter aujourd’hui environ 20.000 carcasses par semaine, alors que l’écoulement des farines en aval n’est pas assuré.

Le préfet Jean-Paul Proust a exposé les difficultés de sa mission devant la commission : « *L'abattage des bovins de plus de 30 mois est venu s'ajouter aux quantités que j'ai évoquées, même de manière marginale, puisque, actuellement, cela entraîne une utilisation à quasiment 100 %, voire à la limite de la rupture, des vingt-six usines d'équarrissage qui existent en France et que cela va augmenter de l'ordre de 60.000 tonnes environ les quantités de farine.* »

Lors de la visite d'une usine d'équarrissage dans l'Allier, la commission d'enquête a mesuré les difficultés rencontrées par les fabricants de farines : en dépit d'un effort évident pour maîtriser cette situation d'urgence, le directeur de l'usine a expliqué que « *ce n'est pas parce qu'on fait un métier sale qu'il faut le faire salement* ». Entre les cadavres, les matériaux à risque en décomposition et les hangars pleins à craquer de farines, consolidés par des bâches de fortune, la délégation d'enquête n'a pu que constater les rudes réalités du monde de l'équarrissage.

Au titre du service public, les équarrisseurs, qui sont tenus d'enlever tous les produits d'abattoir, connaissent également de grandes difficultés, les quantités à traiter ayant fortement augmenté du fait de l'allongement de la liste des MRS, amplifié par les effets quantitatifs de l'abattage des bovins de plus de trente mois non testés.

M. Jean-Louis Hurel, directeur général de Saria-Industries, a fait état de cette situation lors de son audition par la commission d'enquête : « *Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette situation. Le premier est une augmentation permanente des matériaux à risques spécifiés qui a pris des proportions très élevées dans les dernières années et mois, notamment par la récente interdiction des intestins de bovins.* »

« *Cette augmentation de tonnage des MRS est relativement passée inaperçue dans une période de bien plus faible abattage comme à la fin de l'année 2000. En réalité on augmentait le volume des matériaux à risques en proportion des bovins abattus, sans se rendre compte immédiatement de l'évolution de la situation quand l'abattage reviendrait à un niveau normal.* »

« *Or, depuis le 1^{er} janvier 2001 on procède à l'abattage des bovins de plus de 30 mois non testés. On est donc parvenu relativement rapidement à un niveau d'abattage extrêmement élevé qui a généré directement une augmentation considérable des volumes de matériaux à risques spécifiés. A titre indicatif, notre entreprise traitait environ 300.000 tonnes de matériaux à risques à la fin de l'année 1999, elle a traité 400.000 tonnes durant l'année 2000 et nous envisageons une augmentation de 10 % à 20 % sur l'année 2001.* »

Il a ajouté : « *Nous ne nous sommes pas rendu compte, vers la fin de l'année 2000, de la conséquence des MRS, de l'interdiction des intestins de*

bovins, et nous avons constaté, dès le début 2001, que les tonnages augmentaient de manière considérable. Nous sommes tenus, par des marchés publics signés avec l'administration, d'enlever tous les produits d'abattoir résultant du service public ».

b) A la recherche de solutions pour le stockage et l'élimination des farines : le bilan du préfet Proust

La décision d'interdire l'utilisation des farines dans l'alimentation animale a rapidement posé la question du stockage des farines existantes et de celles qui continueraient à être produites à moyen terme les quantités en cause sont de l'ordre de 700.000 tonnes pour les farines et de 300.000 tonnes pour les graisses animales.

(1) Le choix des sites disponibles

Dès lors qu'il fallait assurer la continuité du fonctionnement de la filière par le ramassage des co-produits, le problème le plus immédiat a été celui de stocker provisoirement des farines et des graisses : la mission interministérielle pour l'élimination des farines animales, dirigée par le préfet Proust, a d'abord été constituée pour recenser les lieux de stockage disponibles.

Parallèlement a été établi un cahier des charges définissant des normes strictes, telles que l'obligation de respecter une distance minimale de 150 mètres par rapport aux habitations, qui s'imposent aux établissements de stockage : 18 sites, d'une capacité totale de 400.000 tonnes, ont été retenus pour les farines.

Le choix de ces sites ne s'est pas fait sans quelques inquiétudes, voire manifestations de rejet, de la part des populations habitant à proximité.

Comme la commission a pu le noter, en visitant l'ancien site de Plouisy et comme l'un de ses membres, M. Jean Bernard, a pu directement le constater dans son département de la Marne, le stockage des farines représente une source de nuisances pour l'environnement. Le préfet Proust a assuré aux membres de la commission que le cahier des charges imposait aux responsables des lieux de stockage des mesures de précaution sévères contre ces nuisances, tout écart par rapport aux normes prescrites étant sanctionné par la fermeture du site.

La commission a souligné la nécessité de mettre en place une politique efficace de communication et d'information des citoyens concernés ; il lui a été répondu qu'une commission nationale d'information sur les farines et les graisses, au sein de laquelle siégeront des experts, des parlementaires, des représentants des collectivités locales et des administrations concernées, des associations de consommateurs et de défense de l'environnement, serait

constituée, cette commission nationale devant être relayée par des commissions locales d'information.

(2) Le stockage temporaire des graisses animales

Le préfet Proust a indiqué à la commission d'enquête que quatre lieux de stockage seraient utilisés pour les graisses animales, ceux-ci devant être fermés d'ici fin juin, compte tenu du développement d'un véritable marché pour ce produit. Les graisses animales présentent en effet des caractéristiques qui les rapprochent du fuel lourd, auquel elles sont aisément substituables après avoir subi un traitement technique.

Sans être en mesure de rivaliser avec le prix d'achat du fuel lourd, qui s'établit à 1.400 francs la tonne, les graisses animales ont trouvé rapidement un marché, ce qui a permis la suppression des indemnités versées en vue de leur incinération.

(3) La difficile élimination des farines

Les stocks de farines mettront vraisemblablement plus de temps à se résorber dans la mesure où les débouchés commerciaux ne sont pas immédiatement disponibles.

La destruction, depuis 1997, des farines du service public de l'équarrissage se faisait pour partie dans des usines d'incinération auxquelles l'Etat versait une indemnité. Si une part de ces farines dites « à haut risque » était utilisée comme combustible chez les cimentiers, c'était moyennant le versement de subventions publiques (400 francs par tonne de farine incinérée). Les cimentiers constituent aujourd'hui un des principaux débouchés, appelés à se développer pour la destruction de farines issues de produits bas risque. Le préfet Proust a indiqué à la commission que leur capacité d'utilisation devrait passer de 200.000 tonnes à 450.000 tonnes au cours de l'année 2001. Douze nouvelles cimenteries sont en cours d'agrément, ce qui porte à une trentaine le nombre de cimenteries agréés pour brûler les farines. L'incinération par les cimentiers présente l'avantage de ne pas générer de rejet dans l'atmosphère, les particules produites étant assimilées au mélange.

Mélangées au charbon, les farines pourraient également constituer un combustible intéressant pour les centrales thermiques. Le projet de fabrication d'un mélange constitué de charbon et de farines (dans la limite de 10 %) est actuellement étudié par la Société nationale d'électricité et de thermique (SNET), filiale de Charbonnages de France. S'il aboutit, ce projet pourrait permettre la consommation de 100.000 à 150.000 tonnes de farines par an.

De même, la société Agglocentre, filiale de Total et de Charbonnages de France, s'est d'ores et déjà spécialisée dans la fabrication d'un nouveau combustible aggloméré, composé de 80 % de farines et de 20 % de charbon,

qui est sans odeur et stockable. Doté d'un pouvoir calorifique inférieur de seulement 15 % à celui du charbon, il serait vendu à un prix inférieur de 30 % à celui de ce dernier.

L'utilisation comme combustible pourrait également trouver une application dans les unités de co-génération qui produisent simultanément chaleur et énergie. Le développement de cette technique requiert l'établissement d'un partenariat entre EDF et les entreprises intéressées. Le préfet Proust a cité l'exemple du groupe agro-alimentaire Doux, qui a pour objectif d'utiliser la vapeur et la chaleur produite par la combustion des farines, l'excédent d'énergie produite étant recueilli par EDF.

La filière déchet est, quant à elle, intéressée par la possibilité d'utiliser les farines en vue de brûler les boues des stations d'épuration.

D'autres utilisations, telles que la fabrication de matériaux pour les routes ou le bâtiment, sont évoquées, mais n'ont pour l'heure pas encore fait l'objet de procédés industriels applicables.

Selon les estimations fournies par le préfet Proust, le développement de ces débouchés devrait permettre d'utiliser 400.000 tonnes de farines en 2001, ce qui réduirait à 300.000 tonnes le volume de farines stockées à la fin de l'année.

Le déstockage total ne devrait pas avoir lieu avant 2003, compte tenu des délais nécessaires aux entreprises intéressées pour acquérir les équipements requis en vue d'utiliser les farines.

Le coût du stockage, à la charge de l'Etat, devrait s'établir autour de 100 millions de francs pour l'année 2001, le coût total du stockage, de l'indemnisation des équarrisseurs et de la destruction des farines avoisinant les 2 milliards de francs.

5. Une crise financière en raison de l'ESB qui ne doit pas conduire à une remise en cause de la PAC

a) La crise du secteur de la viande bovine

(1) La place du secteur de la viande bovine en Europe

Par son importance, le secteur de la viande bovine constitue le deuxième secteur de production animale, après le secteur laitier, de la Communauté, et 14 % de la production mondiale. Il représente environ 10 % de la production agricole totale, avec une production annuelle nette de viandes bovines de près de 8 millions de tonnes.

L'organisation commune des marchés (OCM)¹ dans le secteur de la viande bovine date de 1968. Le régime d'aide à la viande bovine comprend deux éléments principaux :

– un soutien du marché sous forme d'une protection à la frontière, de l'achat à l'intervention et de restitution à l'exportation ;

– des paiements directs sous forme de primes au nombre de têtes de bétail pour les bovins mâles et les vaches allaitantes.

La réforme de la PAC de 1992 s'est traduite par une réduction du soutien du marché en contrepartie de l'augmentation des primes au nombre de têtes. Les principales primes en faveur des producteurs de viande bovine, la prime à la vache allaitante et la prime spéciale pour les animaux mâles, ont été relevées en trois phases pour compenser la réduction du prix d'intervention. En outre, une prime à la désaisonnalisation et un montant complémentaire pour extensification ont été introduits.

La dernière grande révision du régime a été faite dans le cadre du paquet de mesures de l'Agenda 2000, adopté par le Conseil européen de Berlin, les 24 et 25 mars 1999. Celle-ci s'est traduite par une accentuation des orientations de la réforme de 1992 : la baisse des prix d'intervention (de - 20 % pour la viande bovine) est compensée par des aides directes. A la différence de la réforme précédente, toutefois, les compensations ne sont pas totales mais seulement partielles.

La réforme de 1999 a également introduit la possibilité, pour les Etats membres, d'accorder des primes supplémentaires aux éleveurs ou des paiements à la surface pour les pâturages utilisés pour l'élevage de bovins, dans la limite d'une enveloppe nationale.

Par ailleurs, l'agenda 2000 a donné une impulsion importante en matière de « développement rural » et de protection de l'environnement.

En effet, le « développement rural » a été consacré comme le « second pilier » de la PAC avec le renforcement des mesures de protection de l'environnement, l'encouragement de l'élevage extensif plutôt qu'intensif, l'aide aux régions défavorisées.

¹ Une OCM est constituée par un ensemble structuré et cohérent de mécanismes, dont l'objet est de réglementer un ensemble de produits agricoles de base et de produits de première transformation. Ces mécanismes, qui présentent une grande diversité d'une OCM à l'autre, reposent sur un régime de prix communs, des mesures d'intervention pour soutenir les prix sur le marché communautaire et un dispositif régissant les échanges avec des pays tiers. MM. Jacques Loyat et Yves Petit, *La politique agricole commune, Réflexe Europe*, La Documentation française, Paris, 1999.

L'enjeu est une agriculture multifonctionnelle qui remplit des fonctions agricoles, bien sûr, mais aussi économiques, sociales, environnementales et territoriales.

Plus généralement, le cadre fixé à Berlin décrit les perspectives financières de l'Union européenne pour la période 2000-2006, en tenant compte de l'élargissement de l'Union. Il fixe le plafond de ressources à 1,27 % du PNB et, en matière agricole, il stabilise les dépenses agricoles à un montant proche de celui de 1999 (40,7 milliards d'euros par an)¹ avec, toutefois, une répartition « en cloche », plus importante en début qu'en fin de période.

Enfin, le Conseil européen de Berlin a prévu un « rendez-vous » (« *mid term review* ») en 2002 afin de décider éventuellement de nouvelles économies pour respecter l'enveloppe globale de la stabilisation et des clauses de « rendez-vous » sectorielles, en particulier pour les céréales, les oléagineux et la viande bovine.

(2) Une crise dont l'ampleur demeure encore incertaine

Le secteur de la viande bovine, à l'image d'autres secteurs, a commencé à connaître des excédents structurels dans les années 1970. Ceux-ci ont entraîné une augmentation continue des dépenses budgétaires. Le pic de la production a été atteint au début des années 1990, lorsque les dépenses ont dépassé la barre des 4 milliards d'euros, soit 14 % de l'ensemble des dépenses Feoga-garantie.

La réforme de 1992 a permis une diminution des dépenses par une baisse de la production.

Les crises de l'ESB vont cependant renverser cette tendance et provoquer de très fortes hausses des dépenses, qui vont atteindre des niveaux historiques.

La première crise majeure s'est produite en 1996, à la suite de l'annonce par le ministre de la santé britannique d'une possible transmission à l'homme, et de ses retombées médiatiques.

La consommation de viande bovine a ainsi enregistré une baisse de 7,4 % en 1996 par rapport au niveau de 1995 : cette diminution de la consommation, ainsi que des mesures exceptionnelles liées à la lutte contre l'ESB, ont provoqué une hausse très importante des dépenses. La part du

¹ Si la PAC est souvent décriée en raison de son poids financier (elle représente 45 % des dépenses communautaires), on oublie trop souvent qu'elle est la première politique commune communautaire. En outre, la PAC ne représente que moins de 2 % de l'ensemble des dépenses publiques des Etats membres.

secteur de la viande bovine dans les dépenses totales a atteint 18 % en 1996, soit 7,5 milliards d'euros en valeur absolue.

Le secteur de la viande bovine a, toutefois, enregistré un redressement à partir de 1997, du fait d'une certaine reprise de la consommation. Il convient, cependant, de noter que la baisse de la consommation de viande, et en particulier de la viande rouge, est une tendance de long terme dans les pays développés.

C'est dans ce contexte que survient, à partir de la fin de l'année 2000, une crise sans précédent.

En effet, on constate, depuis octobre 2000, une très forte diminution de la consommation de viande bovine : la consommation, au cours du dernier trimestre 2000, a diminué par rapport à la même période de l'année précédente dans neuf Etats membres, avec des baisses allant de 20 % en France à 50 % en Allemagne.

De plus, à la différence de la crise de 1996, la diminution de la consommation semble devenir un phénomène durable. En effet, au cours du premier trimestre 2001, celle-ci se serait aggravée, avec des baisses de 50 % en Allemagne, 40 % en Espagne, en Italie et en Grèce, 30 % au Portugal, en Autriche et au Luxembourg, 25 % en France et 20 % en Belgique (chiffres de la Commission européenne).

Par ailleurs, les exportations de viande bovine de l'Union européenne vers les pays tiers (autour de 1 million de tonnes) ont été considérablement restreintes par ces pays.

Cette chute sans précédent de la consommation a provoqué un effondrement des prix (et une perte de revenu pour les éleveurs) ainsi qu'une augmentation des stocks. Les conséquences de ces deux phénomènes ne peuvent, pour l'instant, que faire l'objet de prévisions.

En ce qui concerne les stocks, la Commission européenne a envisagé, dans un document de réflexion présenté au Conseil des ministres de l'agriculture du 29 janvier dernier, deux scénarios (contenant les chiffres de la production, de la consommation, des exportations, des importations et des stocks) calculés sur l'année 2001 et les exercices budgétaires suivants (2002-2003).

Le premier scénario part de l'hypothèse d'une baisse de la consommation de 10 % au cours de l'année 2001, et le second scénario d'une baisse de la consommation de 12 %. Selon la Commission, les stocks accumulés seront de plus de 1,7 million de tonnes dans le premier scénario et de près de 2,3 millions de tonnes pour le second, sachant que la capacité de stockage maximum de la viande bovine dans l'Union est limitée à un million de tonnes.

Les cours du marché de la viande se rapprochent, eux, dangereusement du « filet de sécurité », c'est-à-dire du seuil au-dessous duquel les achats publics d'intervention se déclenchent automatiquement.

Dans le scénario optimiste où la baisse de la consommation serait limitée à 10 %, la Commission européenne a calculé que les achats publics d'intervention dépasseraient le million de tonnes, pour un coût budgétaire de l'ordre de 3 milliards d'euros.

(3) Une « rallonge budgétaire » sans doute insuffisante

Pour faire face à cette crise, la Commission a présenté, le 31 janvier dernier, un avant-projet de budget rectificatif au budget 2001, approuvé en première lecture par le Conseil et par le Parlement européen, qui doit permettre d'obtenir les fonds additionnels nécessaires pour mettre en œuvre les conclusions du Conseil Agriculture du 4 décembre 2000.

Les mesures arrêtées par ce Conseil ont en effet un impact direct sur le budget communautaire. Il s'agit :

– **de la décision de retrait¹** (achat et destruction) du bétail âgé de plus de trente mois, n'ayant pas fait l'objet de tests ESB et présenté pour l'abattage. Les frais seront pris en charge de la façon suivante :

- 70 % du prix d'achat sont financés par le budget communautaire,
- les 30 % restants et les frais annexes (stockage, destruction) sont pris en charge par les Etats membres.

Cette mesure, qui devrait coûter 700 millions d'euros au budget communautaire, est applicable du 1^{er} janvier au 30 juin 2001.

– **de l'obligation de tester** à compter du 1^{er} janvier 2001 (et non plus du 1^{er} juillet 2001 comme prévu initialement) tout le bétail de plus de trente mois présenté à la consommation humaine. Cette mesure occasionnera des frais de l'ordre de 33 millions d'euros.

Il faut rappeler que le budget adopté pour 2001 avait déjà prévu les ressources nécessaires au financement de ces tests à partir du 1^{er} juillet 2001 et des tests concernant les animaux à risques.

¹ *Au cours de ses déplacements et à l'occasion de ses visites d'abattoirs, la commission d'enquête a pu constater les conditions dans lesquelles interviennent ces retraits communautaires et qui transforment à leur grand dam des bouchers en équarrisseurs ; elle a noté que les quartiers de bovins abattus à ce titre étaient peints d'une couleur jaune afin d'éviter tout recyclage frauduleux dans la chaîne alimentaire.*

– de l’application du régime d’intervention publique sur le marché de la viande de bœuf, qui oblige la Commission à procéder à des achats lorsque les prix du marché tombent en dessous d’un certain niveau du prix (filet de sécurité). Les dépenses estimées à ce titre seraient de l’ordre de 238 millions d’euros.

Au total, les mesures proposées peuvent être chiffrés à 971 millions d’euros. Ces dépenses seront financées, sans contribution supplémentaire des Etats membres, par la marge disponible pour les dépenses agricoles, qui est de 1,23 milliard d’euros. Ce montant résulte de la différence entre le plafond annuel des dépenses agricoles – fixé par le Conseil européen de Berlin en 1999 et qui ne peut être dépassé sans révision des perspectives financières, hypothèse exclue par les Etats membres lors du Conseil européen de Nice – et les dépenses agricoles prévues dans le budget 2001.

La marge restante serait donc d’environ 260 millions d’euros.

Avec ce budget rectificatif, le budget agricole augmentera de 7% en 2001 par rapport à 2000, avec une augmentation des dépenses consacrées à la viande bovine de +50 % (7 milliards d’euros).

Dès lors, comme l’a constaté la commissaire Mme Michaele Schreyer : « *la marge budgétaire agricole est épuisée* ». En effet, les chefs d’Etat et de gouvernement réunis au Conseil européen de Nice, ont souligné la nécessité d’assurer « *le strict respect des perspectives financières arrêtées à Berlin* ».

Il apparaît cependant inévitable d’envisager des coûts supplémentaires. En effet, aux effets de la crise de l’ESB, il faut ajouter les conséquences de la fièvre aphteuse et des mauvaises conditions climatiques pour les céréaliers.

b) Des réponses communautaires inadaptées

La Commission européenne a présenté, le 13 février dernier, un « plan en 7 points » pour répondre au déséquilibre du marché.

Ce plan comporte deux volets : une réforme de l’OCM viande bovine et une aide destinée aux cultures arables.

(1) Une réforme de l’OCM viande inadaptée et insuffisante

La Commission européenne a déposé, le 20 février 2001, une proposition de règlement communautaire modifiant certains aspects de l’organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur de la viande bovine.

Dans ce document, la Commission propose six principales mesures :

- le facteur de densité qui s'applique à la prime spéciale au bovin mâle (PSBM) et à la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) passerait de deux unités de gros bétail (UGB) à 1,8 ;
- la possibilité pour les Etats membres d'introduire des dérogations au plafond de 90 têtes de bétail par exploitation pour la PSBM serait supprimée ;
- le mécanisme de plafonnement régional des droits à l'obtention de la PSBM serait remplacé par un système de droits individuels (c'est-à-dire exploitation par exploitation) qui seraient fixés sur la base des paiements effectués au cours des quatre dernières années, augmentés de 1 à 3 % pour la constitution d'une réserve ;
- les conditions d'octroi de la PMTVA seraient modifiées. Le pourcentage maximal de génisses dans le troupeau serait porté de 20 à 40 % et un pourcentage minimal de 20 % de génisses serait introduit. La redistribution des droits à prime affectés à la réserve nationale serait provisoirement suspendue ;
- l'application du plafond de 350.000 tonnes par an pour les achats à l'intervention dans l'ensemble de l'Union serait suspendue pour les années 2001 à 2002 ;
- un « régime d'achat spécial » serait instauré afin de prendre le relais du « régime d'achat pour destruction » mis en place l'année dernière et qui doit prendre fin au 30 juin prochain. Dans le cadre du nouveau régime, les Etats membres pourraient soit stocker la viande des animaux de plus de 30 mois jusqu'à ce qu'elle puisse être remise sur le marché après accord de la Commission, soit la détruire immédiatement. Les dépenses continueraient à être cofinancées à 70 % par la Communauté, les coûts de stockage et de destruction restant, quant à eux, à la charge des Etats membres. Cette mesure est destinée à permettre de retirer du marché 300.000 tonnes supplémentaires de viande. Tous les animaux concernés seraient testés (la Commission estime que tous les Etats membres, lors du lancement du nouveau régime, seront en mesure de pratiquer le dépistage systématique des bovins de plus de 30 mois).

Selon la Commission, l'ensemble de ces mesures entraînerait pour le budget communautaire une charge supplémentaire de 157 millions d'euros en 2001 et de 1145 millions d'euros en 2002.

La commission d'enquête considère que ces mesures ne sont que partiellement adaptées aux problèmes de la filière et restent en tout état de cause insuffisantes.

Elle rappellera le contenu de la note adressée par le gouvernement français à la présidence suédoise qui est reproduite ci-après :

« A la suite du groupe de travail du Conseil du 6 mars dernier et du C.S.A. du 12 mars, il a été demandé aux différents Etats membres de présenter des propositions alternatives à celles de la Commission en matière de gestion du marché bovin européen [...].

A cette fin, les autorités françaises rappellent à la Présidence suédoise les deux axes sur lesquels il paraît opportun qu'une réflexion plus approfondie du Conseil puisse être menée :

- En premier lieu, dès lors que la maîtrise de la production de viande bovine dans l'Union est indispensable à court et moyen terme, l'axe majeur est celui de la limitation de la production bovine issue du secteur laitier.

A cette fin, l'action principale et qui présente le rapport coût/efficacité le plus favorable est l'instauration d'une prime à la transformation des veaux laitiers, à l'instar de celle qui avait été instituée en 1996, sur financement européen afin que l'ensemble des veaux y soient éligibles.

En complément, et afin de majorer l'efficacité d'une telle mesure, il devrait également être envisagé de travailler dans l'objectif d'accélérer la rotation des animaux laitiers mis en production dans la filière « veau de boucherie ». A cette fin, la création de la nouvelle prime à l'abattage devrait être mise à profit pour inciter directement à cette accélération en utilisant les âges d'abattages, plutôt qu'indirectement via un allégement du poids des carcasses.

En ce sens, il pourrait être envisagé que la prime à l'abattage pour les veaux soit versée aux animaux de 0 à 6 mois plutôt que de 1 à 7 mois. Une revalorisation de cette prime pourrait fournir l'incitation nécessaire aux opérateurs de la filière. L'opportunité de maintenir ce dispositif et le niveau de la prime seraient réexaminés à l'issue de la première campagne de mise en oeuvre, en fonction du bilan de son impact sur le marché bovin.

- En second lieu, afin d'alléger rapidement le marché pour ce qui concerne les animaux issus du cheptel allaitant, deux axes auraient une efficacité indiscutable rapidement : d'une part, le retrait de broutards, via le stockage public ou la destruction, d'autre part leur repousse sous forme de production de boeufs à l'herbe.

La première voie supposerait que les animaux soient effectivement éligibles à l'intervention publique dans des conditions qui correspondent à leurs caractéristiques propres : ceci impliquerait notamment que la limite actuelle de 200 kg de poids carcasse, qui ne correspond plus aux conditions actuelles de marché, soit levée.

La seconde voie supposerait que les éleveurs puissent percevoir, à cette fin, un appui comparable pour ces animaux à celui qui est octroyé pour les boeufs, actuellement castrés plus jeunes. Or, l'obligation de castration avant la première demande de prime spéciale pour être éligible à la seconde, empêche une telle évolution. Des dispositions spécifiques en ce sens permettraient, d'une part, d'alléger le marché de la viande dès la fin de l'année 2001, d'autre part, de contribuer à la réorientation de la filière en favorisant la production de produits de qualité appréciés du consommateur et élaborés à partir d'une alimentation essentiellement herbagère.

Les autorités françaises jugent ces actions indispensables à la gestion du marché bovin et estiment que les coûts de telles incitations resteraient limités en regard des économies qu'elles engendreraient à court et moyen terme, en limitant le recours ultérieur à des actions supplémentaires de dégagement du marché. Ces actions seraient financées dans le respect des perspectives financières définies à Berlin et des textes relatifs à leur mise en oeuvre ».

(2) Le refus d'un « plan protéines » par la Commission européenne

La septième proposition de la Commission européenne prévoit la possibilité, pour les exploitations intégralement affectées à l'agriculture biologique, de cultiver des légumineuses fourragères sur les terres gelées en contrepartie des aides communautaires.

A l'heure actuelle, les terres gelées -quel que soit le mode de production retenu, biologique ou non- ne peuvent être affectées qu'à des productions à usage non alimentaire.

Selon la Commission européenne, cette nouvelle dérogation applicable aux terres gelées permettrait, dans les exploitations concernées, de reconstituer de manière naturelle la fertilité des sols. La liste des cultures éligibles n'est pas précisée : elle serait fixée dans un texte d'application. Toutefois, la Commission a d'ores et déjà précisé qu'elle n'envisageait d'accepter que les cultures dont la liste figure dans le règlement « fourrages séchés », pour sa partie concernant les fourrages séchés au soleil. Les productions éligibles seraient donc : luzerne, sainfoin, trèfle, lupins, vesces, mélilot, jarosse et serratelle, séchés autrement qu'artificiellement et moulus. Les surfaces concernées, à l'échelle de l'Union, pourraient être de 50 à 60.000 hectares.

La mesure ainsi proposée est de portée très restreinte et ne peut donc contribuer significativement à résoudre le problème de l'approvisionnement de l'agriculture communautaire en protéines végétales.

En outre, dans la mesure où elle réserve le bénéfice de la dérogation aux exploitations entièrement affectées à la culture biologique, la proposition exclurait une large part des exploitations françaises ayant adopté ce mode de production, car beaucoup de celles-ci conservent une activité « non biologique » dans un de leurs secteurs de production.

Enfin, il est paradoxal que la dérogation ne soit accordée qu'à la condition d'utiliser les terres gelées exclusivement pour la culture de légumineuses fourragères, car, dans le mode de production biologique, il est au contraire conseillé de semer en mélange des protéagineux et des céréales.

La commission d'enquête considère que cette proposition est sans commune mesure avec l'objectif de réduire le déficit communautaire en protéines végétales et demande le lancement d'un « plan protéines ».

En réalité, la Commission européenne ne semble guère disposée à proposer un tel plan. Dans un document de travail sur l'« offre et la demande de plantes riches en protéines dans l'Union européenne à la suite de la crise de l'ESB », en date du 16 mars 2001, elle estime, en effet, que pour répondre à la demande supplémentaire en protéines, qui serait de l'ordre de 1 à 1,5 million

de tonnes, la meilleure solution serait l'importation de quantités supplémentaires de soja.

Or, l'Europe est déjà dépendante à 75 % en protéines végétales, et à 97 % pour le soja.

Ce document a suscité, à juste titre, des réactions indignées et unanimes des syndicats agricoles, ainsi que des réactions négatives du Parlement européen et des Etats membres.

En effet, le raisonnement de la Commission repose sur plusieurs points contestables.

Tout d'abord, la Commission évalue à seulement 1,5 million de tonnes les besoins supplémentaires en protéines végétales. Or, les importations européennes de graines et de tourteau de soja ont déjà augmenté de 700.000 tonnes d'équivalent tourteau de soja sur les deux premiers mois de 2001 par rapport à l'an dernier. Les chiffres de la Commission seraient donc largement sous-estimés.

Par ailleurs, le calcul de la Commission fondé exclusivement sur le coût financier néglige d'autres facteurs, comme l'environnement, la biodiversité ou la traçabilité (avec les OGM notamment).

De plus, le raisonnement économique lui-même est sujet à caution, puisqu'il ne prend pas en compte les variations importantes des cours.

Or, si ces dernières années on a assisté à une forte progression de l'offre en soja entraînant une baisse des cours favorables à l'importation à bas prix, la situation peut s'inverser très rapidement en fonction des politiques agricoles mises en place aux Etats-Unis, au Brésil ou en Argentine.

Enfin, la Commission européenne ne semble pas tenir compte du risque de dépendance économique de l'Europe en matière de protéines végétales.

Ainsi, M. Yves Dronne, chercheur à l'INRA, a déclaré lors du colloque sur «les enjeux européens de la filière oléagineuse», le 22 mars dernier : « *l'Union européenne se doit d'assurer sa sécurité d'approvisionnement par le moyen et le long terme. Elle doit pour cela préserver ses filières oléagineuses et protéagineuses face au « rouleau compresseur » que constitue le soja à l'échelle mondiale ».* »

Pour le chercheur, une filière oléoprotéagineuse communautaire apparaît comme un « bien public » à la fois pour les producteurs, les consommateurs et les citoyens.

La commission d'enquête ne peut que partager l'appréciation portée par M. Jean Glavany, ministre de l'agriculture, lors de son audition : « *Je suis très choqué de la manière dont la Commission a pris le problème. Dans un premier temps, elle a arrêté une « mesurette » sur le bio et les oléoprotéagineux ou les protéagineux bio sur la jachère, une mesure qui n'est pas mauvaise en soi mais qui n'est pas du tout à la hauteur du problème ; en nous promettant, pour le dernier Conseil de l'agriculture, un plan digne d'intérêt parce qu'elle reconnaissait que cette mesure n'était qu'une mesurette, sachant qu'in fine, le dernier Conseil de l'agriculture nous a dit : « on a bien tout compté : cela n'a pas de sens de faire un plan protéines : mieux vaut importer ».* »

« *Pourquoi est-ce choquant ? Parce que, pour moi c'est la négation de la Politique agricole commune. On dit : « on est dans une telle situation qu'il vaut mieux acheter à l'extérieur ». C'est l'absence totale de volontarisme, de régulation, de solidarité et d'action.* »

« *Le gouvernement français ne peut pas se satisfaire de cette situation et de cette proposition ; il l'a fait savoir et le refera savoir avec force. »*

La commission d'enquête demande donc un véritable « plan protéines » européen.

c) *Une « revisitaton » progressive de la PAC à budget constant.*

(1) *Un débat mal engagé*

Le débat sur la réforme de la PAC semble s'être engagé sur de mauvaises bases. En effet, pour certains, la crise de la vache folle serait une conséquence directe du productivisme agricole encouragé par la PAC et la sagesse commanderait de revenir à une agriculture traditionnelle.

M. Philippe Vasseur, ancien ministre de l'agriculture, a stigmatisé de manière lumineuse, lors de son audition devant la commission d'enquête, l'utopie de cette idée : « *Il ne faut pas céder à la tentation de se replier sur une agriculture de type « jardin d'Eden ». Remontons cent ans en arrière, si jamais on faisait du lait et du fromage au lait cru comme il y a cinquante ans, il n'y aurait plus un camembert dont la vente serait autorisée dans notre pays, il faut avoir cette perception et ne pas retomber dans une vision passéeiste contre le progrès. »* Il a ajouté : « *Si aujourd'hui nous pouvons continuer de manger du fromage au lait cru dans notre pays, c'est parce que nous avons fait des progrès considérables en matière de génétique, d'hygiène et de fabrication. Je prends cet exemple mais nous pourrions en prendre d'autres : nous avons des défis scientifiques à relever, y compris dans l'agriculture, et il ne faudrait pas que la réorientation de la PAC revienne à condamner un outil économique. »*

L'audition devant la commission d'enquête de M. Marian Apfelbaum, ancien professeur de nutrition à la faculté de médecine Xavier Bichat à Paris, fut également très éclairante : « *Si jamais on décidait de revenir à des modes culturels anciens, on déclencherait une famine. Si, dans ce pays, qui est grand et qui comporte beaucoup de terres arables, il fallait nourrir la population par les méthodes anciennes, la chose s'avérerait impossible, sauf à supprimer de notre alimentation toute la partie animale puisque, pour fabriquer un produit animal, il faudrait une quantité importante de produits végétaux. En d'autres termes, on pourrait revenir à des techniques anciennes avec l'assurance de connaître des famines anciennes et, comme autrefois, une extrême pauvreté.* »

La commission d'enquête tient à rappeler que la politique agricole commune a été une remarquable réussite européenne. L'Europe est devenue autosuffisante puis exportatrice en matière alimentaire, tandis que les agricultures européennes s'adaptaient aux évolutions économiques et se modernisaient. Il ne faut donc pas « *jeter le bébé avec l'eau du bain* », comme l'a affirmé M. Jean-Luc Duval, président du Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA), lors de son audition : « *Ne nous a-t-on pas demandé, peut-être pas explicitement, mais tout de même, d'assumer des situations de crise, notamment après la guerre, quand la France n'était pas autosuffisante du point de vue alimentaire ? Il semble que l'on a un peu oublié ce que nous avons réussi à faire* ».

Il a également cité l'exemple du Japon : « *Il faut savoir que le Japon n'est autosuffisant que pour 40 % et importe 60 % de ses besoins alimentaires, ce qui veut dire que le Japon sait encore ce que signifie le mot « pénurie ». Voilà pourquoi il cherche à développer son agriculture. Nous, en France, nous avons oublié que, à un moment donné de notre histoire, le problème était de donner à manger à tout le monde. Il est bon de le rappeler régulièrement.* »

Par ailleurs, si l'on veut réformer la PAC, il ne faut pas le faire contre les agriculteurs, en les plaçant au banc des accusés, mais avec eux.

En outre, la réforme ne peut être que progressive car, comme l'a déclaré M. Jean Glavany au journal *Les Echos* le 8 mars 2001 : « *L'agriculture est un secteur économique au même titre que les autres, où les agriculteurs comme les entreprises ont besoin de visibilité à moyen et à long terme pour investir et se développer. Si les règles changent tous les deux ou trois ans, cela devient impossible. La PAC est un lourd paquebot qui ne peut pas faire demi-tour comme un Zodiac.* »

Or, la réorientation de la PAC ne date pas d'hier, mais c'est un processus entamé il y a dix ans déjà.

Comme il a été mentionné précédemment, la PAC a considérablement évolué depuis sa création. Or, si le procès en productivisme qui lui est fait était

fondé jusqu'au milieu des années 1980, il est aujourd'hui dépassé, compte tenu des réformes successives engagées depuis 1988.

Enfin, l'ouverture du débat sur la réforme de la PAC comporte le danger de voir l'agriculture livrée purement et simplement à elle-même.

Le ministre de l'agriculture, M. Jean Glavany, a évoqué devant la commission d'enquête le groupe de Londres ou de Capri (qui regroupe actuellement la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Italie), c'est-à-dire « *ces quelques gouvernements libéraux qui mettent en cause la notion même de PAC et qui accusent aujourd'hui la Commission d'intervenir dans la gestion de la crise bovine en disant : « de quel droit vous mêlez-vous de cette crise ? Laissez faire le marché ! »* »

Or, il serait pour le moins paradoxal que l'Europe sacrifie son agriculture au moment où les Etats-Unis n'ont jamais autant mis l'accent sur le « pouvoir vert ».

La politique agricole américaine est de plus en plus offensive, bien qu'elle avance souvent masquée, prenant ainsi la forme d'un « mercantilisme déguisé ».

Selon la commission européenne, le soutien direct apporté par les Etats-Unis à l'agriculture a été multiplié par sept depuis 1996, malgré la volonté affichée dans le « Fair act » de 1996 d'aller « vers le marché ».

Les aides directes de l'Etat fédéral auraient dépassé 32 milliards de dollars, soit 16.000 dollars par agriculteur, ce qui représente plus du triple du montant moyen versé aux producteurs européens.

Ces aides ne représentent que le tiers du budget total du ministère américain de l'agriculture, selon la Commission européenne, qui souligne qu'une importante partie de ses crédits est utilisée « de manière indirecte ou cachée » au profit du secteur agricole.

Enfin, les autorités américaines pourraient fortement augmenter leurs aides à l'agriculture à l'occasion du prochain « Farm bill » en 2002.

Les autorités allemandes se sont également prononcées récemment, par la voie de la nouvelle ministre « verte » de l'agriculture, pour un « tournant agricole », mais pour des raisons différentes. L'Allemagne souhaite, en effet, mieux prendre en compte les préoccupations environnementales, le « développement rural » et l'agriculture biologique. Or, ce pays s'était fortement opposé, lors du Conseil européen de Berlin, à ces nouvelles orientations. En outre, l'Allemagne n'utilise pas pleinement actuellement les possibilités offertes dans le cadre du volet « développement rural ».

A l'occasion du débat sur l'avenir de l'Union européenne, le chancelier allemand M. Gerhard Schröder, a également évoqué l'idée d'une « renationalisation » de la PAC.

La seule véritable politique commune de l'Union européenne serait donc abandonnée.

(2) Le risque d'une « renationalisation de la PAC »

Le plan gouvernemental d'aide aux éleveurs, annoncé le 28 février dernier, intervient après le refus des ministres de l'agriculture des Quinze d'accorder des aides communautaires directes aux éleveurs les plus touchés.

La commission d'enquête regrette cette atteinte à la solidarité communautaire.

Une aide d'urgence aux éleveurs était nécessaire, et légitime. Elle entrait dans les objectifs de la PAC.

A défaut d'aides communautaires, il était inévitable que les soutiens soient accordés au niveau national. Mais il convient de réaffirmer que ces aides exceptionnelles ne doivent, en aucun cas, préfigurer une « renationalisation », même partielle de la PAC, que la France a refusé lors du Conseil européen de Berlin.

(3) Une « revisitaton » inéluctable

« Que cela nous plaise ou non, que nous le souhaitions ou non, nous allons vers une réforme très profonde de la politique agricole commune. » La commission d'enquête ne peut que partager ce constat dressé par M. Philippe Vasseur au cours de son audition.

Toutefois, cette réorientation doit se faire dans le strict respect des engagements pris au Conseil européen de Berlin, comme l'a rappelé le Président de la République, et comme l'ont confirmé les chefs d'Etat et de gouvernement des Quinze, lors du Conseil européen de Nice.

Certaines voix se font entendre pour préconiser une réforme de grande ampleur de la PAC dès 2002-2003 à l'occasion de ce qu'on a appelé la « revue à mi-parcours ».

Cette approche, *a priori* séduisante, est en réalité inadaptée et dangereuse.

Tout d'abord, le concept de « revue à mi-parcours (mid term review) est un concept à manier avec prudence.

En effet, il n'est pas réellement inscrit dans les accords de Berlin. Ceux-ci prévoient, certes, des éléments de suivi de certaines organisations de marché (céréales, oléagineux, viande bovine) et un rapport sur l'évolution des dépenses agricoles assorti éventuellement de propositions pour respecter l'enveloppe globale de stabilisation, mais ces « clauses de rendez-vous » n'ouvrent pas formellement la voie à une possible remise en cause globale anticipée de la PAC.

Remettre en cause les accords de Berlin en 2002-2003 serait également politiquement inacceptable.

Ces accords résultent d'un compromis difficile entre les Etats membres et leur remise en cause pourrait provoquer une crise européenne.

Enfin, cette idée comporte deux grands dangers.

D'une part, **elle pose le problème de la synchronisation et de la compatibilité entre cette réforme de la PAC et les prochaines négociations à l'OMC.**

L'Europe pourrait alors perdre sur les deux tableaux, comme ce fut déjà le cas en 1992.

D'autre part, **une réforme anticipée de la PAC risquerait de retarder le processus de l'élargissement**, puisqu'il faudrait rouvrir les négociations dans ce secteur difficile pour tenir compte des évolutions, et revoir les financements prévus à ce titre dans le cadre de l'agenda 2000.

Les opinions publiques des pays candidats et des pays membres ne l'accepteraient pas.

La commission d'enquête considère donc que l'idée d'une réforme anticipée globale de la PAC dès 2002-2003 est une « fausse bonne idée ». Ce n'est qu'à partir de 2004-2005 que la négociation pourra véritablement s'engager avec pour horizon les prochaines perspectives financières (2006).

Cela n'empêche toutefois pas de prendre dès aujourd'hui les mesures nécessaires en matière de soutien du marché de la viande bovine et des protéines végétales et de poursuivre les adaptations nécessaires dans le cadre des engagements pris à Berlin.

En effet, la crise de l'ESB a mis en évidence l'importance de la qualité et de la sécurité des produits alimentaires dans les préoccupations des citoyens. Il existe une attente profonde de la part des consommateurs d'être rassurés sur les produits qu'ils consomment. Il s'agit là d'un enjeu majeur et il convient d'apporter des réponses à ces attentes légitimes des populations.

La commission d'enquête tient, toutefois, à souligner que la sécurité alimentaire n'a cessé de progresser dans l'Union européenne et qu'elle est comparativement meilleure qu'aux Etats-Unis.

Afin d'améliorer encore les exigences dans ce domaine, elle estime nécessaire de mettre en oeuvre les propositions contenues dans le Livre blanc de la Commission européenne sur la sécurité sanitaire en particulier, en reconnaissant le principe de précaution en matière alimentaire.

Mais la sécurité de l'alimentation est également une responsabilité des consommateurs, avec, par exemple, le respect des dates limites de consommation et de la chaîne du froid, et elle concerne aussi les aspects nutritionnels.

En matière de qualité, la commission d'enquête estime indispensable de prendre en compte les aspirations des citoyens.

Elle souligne l'importance de la politique de qualité et d'origine, avec les appellations d'origines contrôlées (AOC) et les appellations d'origine protégées (AOP), les labels et certifications de conformité.

Cette politique mérite d'être mieux prise en compte tant au niveau international qu'au niveau européen.

La production de la qualité passe également par des efforts en matière de recherche et d'étiquetage.

Mais, comme l'a déclaré le commissaire autrichien Fischler, dans un entretien au journal *Le Monde*, le 29 janvier dernier : « *Le consommateur doit être préparé à payer davantage pour une meilleure qualité. Là-dessus, il n'y aucun doute, mais la différence n'est pas si importante* ». Il a pris l'exemple du budget moyen consacré à l'alimentation d'un foyer en France : *Le pourcentage consacré dans le budget familial à la nourriture est d'environ 14 %. Si ce foyer acceptait de payer 15 % en plus, cela représente environ 2 % de plus, soit 16 % consacrés à l'alimentation dans le budget familial ! La réalité c'est que, aujourd'hui, il est tout à fait possible aux familles pauvres d'acheter des bons produits de qualité.* »

M. Philippe Vasseur est allé dans le même sens lors de son audition devant la commission d'enquête : « *Nous avons vu en 50 ans les dépenses pour l'alimentation divisées par trois. Nous sommes passés de 42 % à 15 % dont 4 % pour l'agriculture* ». « *Il faut mener une opération « vérité » vis-à-vis du consommateur qui doit savoir que la qualité a un coût.* »

Enfin, la commission d'enquête estime que si l'agriculture doit rester une activité essentiellement économique, parce qu'elle « *fait partie des secteurs stratégiques d'un pays qui méritent d'être soutenus, toujours encouragés et accompagnés* », comme l'a remarqué M. Philippe Vasseur, nous

sommes aujourd’hui dans une approche qui met de plus en plus l’accent sur la ruralité, c’est-à-dire sur la dimension « multifonctionnelle » de l’agriculture.

Déjà, le développement rural a été consacré par l’Agenda 2000 comme le « deuxième pilier » de la PAC. Toutefois, il ne représente actuellement que 10 % des dépenses agricoles de l’Union européenne et seuls deux ou trois pays de l’Union, dont la France, utilisent pleinement les possibilités offertes dans ce cadre.

Or, tout ce qui est développé en France en faveur de l’« agriculture raisonnée », pratiquée de façon concrète dans un certain nombre de régions, devrait être pris en considération au niveau européen.

En effet, compte tenu de la mise en cause des politiques de soutien des marchés au niveau international, l’action européenne en faveur du développement rural pourrait être rééquilibrée.

En définitive, la commission d’enquête s’inquiète de la manière dont le débat sur l’avenir de la PAC a été engagé et tient à souligner son attachement au secteur stratégique que constitue l’agriculture pour l’Europe. Certes, la PAC doit davantage prendre en compte les nouvelles attentes des citoyens qui demandent plus de qualité, et de sécurité ainsi que les préoccupations environnementales, mais elle doit également souligner le rôle des agriculteurs – rôle économique mais aussi leur rôle en matière de préservation de l’« espace rural » – et répondre à la grave crise qu’ils traversent et qui suscite parfois de véritables drames humains.

Enfin, une réorientation de la PAC ne peut s’effectuer que de manière progressive et dans le cadre du respect des engagements financiers pris lors du Conseil européen de Berlin.

IV. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE : TREIZE MESURES URGENTES AUTOUR DE CINQ PRIORITÉS

Le constat effectué par la commission d'enquête resterait vain s'il n'était pas assorti de propositions.

Les treize propositions ci-après s'articulent autour de cinq priorités.

A. LA NÉCESSITÉ D'UNE INTERDICTION DÉFINITIVE DE TOUTE UTILISATION DES FARINES CARNÉES DANS L'ALIMENTATION DES ANIMAUX ET D'UNE LISTE « POSITIVE » DE PRODUITS QUI ENTRENT DANS LA CHAÎNE ALIMENTAIRE

« *La sécurité des aliments d'origine animale commence par celle des aliments pour animaux* » : la commission d'enquête ne peut que faire sienne la formule du Livre blanc de la Commission européenne sur la sécurité sanitaire alimentaire du 12 janvier 2000.

C'est la raison pour laquelle elle préconisera une interdiction définitive de l'utilisation des farines carnées dans l'alimentation des animaux dans l'Union européenne, et la mise en place d'une liste « positive » qui énumérerait les produits autorisés pour l'alimentation des animaux.

Or, la première mesure semble se heurter à la position de la Commission européenne, et la seconde suscite un certain scepticisme de la part des Etats membres.

1. Une interdiction définitive des farines animales

En ce qui concerne l'interdiction de l'utilisation des farines carnées, décidée au niveau communautaire, il convient de rappeler que cette décision est provisoire, puisque le moratoire de six mois s'applique du 1^{er} janvier 2001 au 30 juin 2001. Certes, les ministres de l'agriculture des Quinze sont parvenus à un accord politique, lors du Conseil du 24 avril dernier, pour prolonger ce moratoire pour une durée indéterminée. Mais certains Etats se sont prononcés contre ce moratoire (comme la Finlande) ou paraissent favorables à une levée prochaine (comme la Suède ou les Pays-Bas).

La Commission européenne recommande, quant à elle, une levée partielle de l'interdiction temporaire des farines pour les non ruminants à partir du moment où sera adoptée la législation communautaire sur les produits d'origine animale (prévue pour le début de l'an 2002).

Or, comme le souligne l'avis rendu par l'AFSSA, le 7 avril dernier, l'interdiction de toute utilisation des farines animales est le système le plus simple et le plus aisément contrôlable, pour lutter contre l'ESB.

C'est pourquoi la commission d'enquête appelle solennellement la Commission européenne et les Etats membres à interdire définitivement toute utilisation des farines carnées dans l'alimentation des animaux.

2. Une liste positive de matières premières pour l'alimentation des animaux

La commission d'enquête soutient la proposition de la Commission européenne d'établir une « liste positive » de matières premières pour la préparation d'ingrédients d'origine animale, ce qui permettrait de définir clairement les matériaux qui peuvent ou ne peuvent pas être utilisés dans la production d'aliments pour animaux, en appliquant le principe de précaution.

Elle ne peut que regretter le fait que cette idée semble susciter la perplexité de nombreux Etats membres, y compris la France, et appelle de ses vœux l'établissement de cette « liste positive ».

3. Une modification de la procédure d'abattage systématique

La commission d'enquête considère que la sensibilité supérieure du test Biorad, qui serait en mesure de détecter tout bovin infecté à un stade susceptible de représenter un danger pour l'homme, pose en des termes nouveaux la question de l'opportunité de l'abattage total.

Elle souligne que les garanties sanitaires qui entourent désormais l'entrée de la viande bovine dans la chaîne alimentaire – test systématique sur tout bovin de plus de trente mois, confirmation de tout test rapide positif par un second test « officiel »- devraient permettre de s'orienter assez rapidement, sinon vers un abandon de l'abattage, du moins vers un abattage partiel.

Il serait nécessaire dans ce cas de tester les animaux âgés de plus de 24 mois, et non de 30 mois comme aujourd'hui.

Cette réforme suppose également que l'hypothèque de l'insuffisante « robustesse » de Biorad soit levée. En outre, il apparaît indispensable qu'une telle mesure s'inscrive dans une politique de dépistage harmonisée au plan européen.

B. LA NÉCESSAIRE ASSOCIATION DES SCIENTIFIQUES ET DES POLITIQUES

1. Une formalisation des relations entre l'AFSSA et le Parlement

La séparation entre l'évaluation et la gestion du risque dans le domaine de la sécurité alimentaire représente un progrès considérable, par la création de l'AFSSA.

Il est désormais nécessaire de développer en France une véritable culture de gestion du risque, en formalisant un dialogue entre le politique et le scientifique.

La loi du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme a prévu que le rapport annuel de l'AFSSA était transmis au gouvernement et au Parlement. Dans l'esprit de la loi, qui est d'initiative sénatoriale, il est clair que l'Agence doit être en capacité de rendre compte de ses travaux devant le Parlement. Les responsables de l'Agence, au premier rang desquels M. Martin Hirsch, directeur général, se rendent ainsi très fréquemment devant les commissions parlementaires compétentes.

La commission est favorable à une certaine formalisation des relations entre l'AFSSA et le Parlement, à travers le dépôt du rapport, qui pourrait s'effectuer chaque année à l'occasion de la séance publique.

Le directeur général, à l'instar du Premier président de la Cour des comptes, ou du Médiateur, depuis la loi du 12 avril 2000, présenterait à la tribune le contenu du rapport.

Cette présentation pourrait être suivie d'une audition commune par les commissions compétentes, afin de permettre un véritable dialogue entre les représentants de la Nation et les responsables de l'Agence.

2. Une nécessaire clarification des missions et de l'organisation de la future Autorité alimentaire européenne

La commission d'enquête considère que la création d'une Autorité alimentaire européenne est une nécessité impérieuse.

La création, au niveau européen, d'un organisme dont l'excellence ne serait pas contestée et qui serait indépendant des intérêts industriels et nationaux, permettra, en effet, par des avis scientifiques de haute qualité, de rétablir la confiance des consommateurs.

Ce projet, d'initiative française, qui figure dans le Livre blanc de la Commission européenne, a d'ailleurs reçu le soutien des chefs d'Etat et de gouvernement des Quinze, lors du Conseil européen de Nice. Il a donné lieu au dépôt d'une proposition de règlement communautaire par la Commission européenne en décembre 2000.

Toutefois, la commission d'enquête, si elle accueille favorablement les grandes lignes de la proposition de la Commission, estime que certains points mériteraient d'être précisés et encadrés.

En particulier, la commission d'enquête considère que les missions annexes assignées à l'Autorité mériteraient d'être clarifiées, afin d'assurer clairement la séparation entre l'évaluation du risque, d'une part, et la gestion du risque, d'autre part. En effet, l'Autorité ne devrait en aucun cas être appelée à gérer elle-même les situations de risque. La gestion des risques doit continuer à relever des institutions européennes, qui disposent de la légitimité politique.

La commission d'enquête considère également qu'il convient de veiller à une représentation adéquate des Etats membres et à une représentation de l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire au sein du Conseil d'administration de l'Autorité alimentaire européenne.

Par ailleurs, elle estime indispensable de renforcer les liens entre la future Autorité européenne et les différentes agences nationales ou structures équivalentes, sans pour autant conférer à l'Autorité un rôle d'arbitre scientifique en dernier recours.

Enfin, la commission d'enquête juge inacceptable le fait que la Commission ait prévu une restriction de la saisine de l'Autorité en ce qui concerne la législation alimentaire communautaire, puisque seule la Commission aurait ce pouvoir de saisine dans ce domaine. Cette restriction risque, en effet, de limiter considérablement le pouvoir de saisine du Parlement européen et des Etats membres, puisque cela concernera à terme la totalité de la législation alimentaire.

Il convient également d'inciter les institutions européennes à adopter rapidement cette proposition. En effet, il faudra encore du temps à l'Autorité alimentaire européenne pour fonctionner véritablement et, en particulier, pour recruter les meilleurs experts européens, condition nécessaire de son succès. Car, en définitive, ce qui comptera aux yeux des citoyens, ce n'est pas que cette nouvelle Autorité soit européenne, mais qu'elle soit compétente.

3. Coordonner la recherche nationale et européenne

La commission d'enquête estime qu'il importe, en matière de lutte contre l'ESB, de privilégier avant toute chose la sécurité des consommateurs. Aussi apparaît-il souhaitable que les autorités européennes choisissent le test de détection le plus fiable : ce test est aujourd'hui le test Biorad.

Si la coordination de la recherche nationale fonctionne de manière satisfaisante, la recherche européenne n'est pas dans la même situation : il importe que l'Union européenne s'investisse dans ce domaine, et puisse ainsi faire bénéficier l'ensemble des pays membres des avancées obtenues par les Britanniques.

4. Associer les consommateurs à la gestion du risque

Il appartient aux pouvoirs publics de contribuer à restaurer la confiance du consommateur, directement ou par l'entremise de ses représentants.

En France, le mouvement consumériste se caractérise par une relative faiblesse induite par une grande dispersion. Le nombre important des associations agréées en France n'est ni une garantie de représentativité, ni une preuve de leur capacité à agir. Les pouvoirs publics éprouvent, en effet, d'importantes difficultés à identifier un interlocuteur, alors qu'en Grande-Bretagne la Consumers'Association, forte de ses 750.000 membres et d'un financement indépendant ou aux Pays-Bas le Consumentenbond, jouissent pour la première d'une prédominance incontestée, pour le deuxième d'un monopole de fait.

La faible structuration du mouvement consumériste ne suffit cependant pas à justifier le retard français en matière de consultation des consommateurs. Une meilleure intégration des représentants des consommateurs au processus d'élaboration des normes relatives à la sécurité sanitaire des aliments nécessite une consultation systématique aux différentes étapes de la procédure de la mise en œuvre d'une nouvelle politique ou d'un nouveau texte.

Cette consultation pourrait prendre la forme d'une coordination institutionnalisée, du type de celle qui prévaut aux Pays-Bas avec le Regulier Overleg Warenwet (dialogue régulier concernant les produits de consommation). Dans cette perspective, **le fonctionnement des organismes consultatifs mérite d'être simplifié et unifié. Une rationalisation bien comprise des Conseil National de la Consommation (CNC) et Conseil National de l'Alimentation (CNA) conduirait soit à fusionner les deux instances, soit de façon plus pragmatique à confier au CNA toutes les**

questions alimentaires. Les consommateurs y seraient représentés à parité avec les professionnels. Le CNA pourrait être consulté dans ce domaine par les trois ministères, non seulement sur des questions thématiques, mais aussi sur les projets de textes.

Le renforcement de l'action des associations de consommateurs nécessite de revaloriser financièrement les missions qu'elles accomplissent. Cet apport financier devrait permettre aux organisations de consommateurs d'utiliser plus largement les services d'experts scientifiques.

C. UNE MEILLEURE IDENTIFICATION DES PRODUITS BOVINS

La sécurité alimentaire comme la restauration de la confiance des consommateurs passe par une amélioration constante des dispositifs de traçabilité des produits bovins et une information toujours plus complète des consommateurs. Au-delà du respect des règles de sécurité sanitaire, la filière bovine ne pourra, en effet, regagner la confiance des consommateurs qu'en jouant la carte de la transparence et de la qualité.

1. Imposer la mention de la catégorie et de la race sur l'étiquetage de la viande bovine

La commission d'enquête estime, à l'instar de l'ensemble des professionnels auditionnés et du Conseil national de l'alimentation (CNA), qu'une solution doit être trouvée pour que les consommateurs puissent disposer des informations sur la catégorie et la race des bovins de la viande qu'ils consomment. Elle demande que ces mentions figurent obligatoirement sur l'étiquetage de la viande bovine.

Elle souhaite en conséquence une renégociation, sur ce point, du règlement communautaire du 17 juillet 2000 relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine. En attendant cette réforme, il appartient aux pouvoirs publics de promouvoir l'adoption d'un nouvel accord interprofessionnel sur l'étiquetage.

2. Renforcer la traçabilité des produits bovins

Si le système français d'identification des bovins et de traçabilité de la viande bovine est apparu satisfaisant à la commission d'enquête, il pourrait encore gagner en efficacité et en fiabilité.

- **Favoriser une transmission continue de l'information.**

La principale contrainte à laquelle sont soumis les pouvoirs publics pour assurer une parfaite traçabilité dans la filière bovine réside dans la multiplicité des intervenants. La présence de très nombreux opérateurs aux différents stades de l'élevage à la distribution, en passant par l'abattage et la transformation impose, en effet, une multitude d'opérations de saisie, de transfert et de vérification d'informations, qui peuvent être autant de sources d'erreurs ou de falsifications. Pour se prémunir contre toute faille dans la « chaîne d'information », il convient donc de développer des dispositifs assurant une traçabilité infalsifiable et continue, permettant des contrôles a posteriori des informations portées sur les étiquettes.

La commission souhaite en conséquence que les pouvoirs publics nationaux et communautaires soutiennent activement les efforts entrepris pour mettre à la disposition de la filière de nouveaux moyens techniques susceptibles de renforcer la fiabilité de la traçabilité¹.

Dans cette perspective, au niveau de l'identification, les expérimentations en cours au niveau national et européen en matière d'utilisation de **puces électroniques** ont fourni des résultats positifs. Le développement de la recherche sur l'utilisation **des codes barres de l'écriture codée optique** devrait également être suivi avec attention. Ces procédés qui peuvent être utilisés tout au long de la chaîne alimentaire permettent de véhiculer de nombreuses informations et d'en assurer une gestion sécurisée. L'émergence de **dispositif de traçabilité par l'ADN** mérite, par ailleurs, d'être soutenue. Cette méthode qui assure une traçabilité des viandes grâce à des marqueurs moléculaires pourrait permettre la mise en place de systèmes de contrôle a posteriori des informations portées sur les étiquettes.

- **Consolider les maillons faibles de la traçabilité**

La commission se félicite des initiatives prises en mars dernier, par l'interprofessionnel de la filière bovine pour renforcer l'information et la traçabilité de la viande de **boeuf** servie dans la restauration collective et utilisée dans les steaks hachés.

Avec le logo steak haché 100 % muscle, les industriels français de la viande hachée de **boeuf** ont conçu un dispositif renforçant les garanties sur l'origine, la composition et le contrôle des viandes hachées, qui s'appuie sur les exigences du nouveau «Code des usages pour les viandes hachées » de Certivande concernant : les spécifications applicables aux matières premières, la traçabilité et le système qualité, le contrôle de la composition des produits et la maîtrise de l'hygiène. L'application de ce cahier des charges permettra de

¹ Une nouvelle lecture opto-électronique serait en mesure de parfaire la traçabilité et l'information du consommateur. Ce procédé nouveau est notamment développé par la société « Eco-Sys International ».

garantir que la viande hachée fournie aux consommateurs est un produit 100% pur muscle de bœuf, identifié et tracé par des informations sur son origine et sa composition.

La commission propose de rendre obligatoire ce cahier des charges pour l'ensemble des produits de viandes hachées de bœuf.

En matière de restauration hors domicile, la commission constate qu'avec le contrat de transparence, les professionnels de la filière garantissent aux acheteurs de ce secteur une information sur l'origine, la composition et types de produits servis et le respect d'un cahier des charges en matière de traçabilité et de contrôles par un organisme tiers, qu'il s'agisse de viandes de bœuf piécées, de viandes de bœuf hachées ou de préparations à base de viande hachée de bœuf.

La commission propose de rendre les dispositions de ce contrat, qui relèvent actuellement du volontariat, obligatoires pour l'ensemble de la restauration hors domicile. Elle souhaite, en outre, que des obligations d'information du consommateur sur l'origine, la race et la catégorie de la viande servie soient imposées à la restauration collective.

D. DÉVELOPPER LES FILIÈRES DE QUALITÉ

Les consommateurs ont besoin d'une assurance forte de la part des agriculteurs sur l'origine, le mode de production et d'élaboration, la qualité des produits qu'ils consomment. Pour répondre à ces exigences, la commission estime qu'il faut développer à tous les niveaux la filière bovine de qualité.

1. Mettre en place un code des bonnes pratiques dans l'ensemble de la filière bovine

L'adoption tout au long de la filière d'un code des bonnes pratiques à l'instar de celui adopté par la Confédération nationale de l'élevage pourrait contribuer à valoriser les meilleures pratiques en usage et à inciter les professionnels à assurer une totale transparence sur les méthodes utilisées.

Il convient d'étendre ce recours aux codes des bonnes pratiques en amont aux producteurs d'aliments pour bovins, en aval aux entreprises de transports d'animaux, aux industries de la transformation et à la distribution. Les professionnels pourront ainsi faire valoir auprès des consommateurs les engagements de qualité que l'ensemble de cette filière est prête à consentir pour regagner la confiance des consommateurs.

2. Favoriser la qualification des élevages et une contractualisation avec l'aval de la filière

Cette nouvelle orientation de la filière doit également s'appuyer sur les signes officiels de qualité pour garantir aux consommateurs une offre de produit maîtrisée sur la base de cahiers des charges qualitatifs contrôlés par des organismes certificateurs indépendants. Or toutes les démarches de qualité telles que Agriculture biologique, Label Rouge, Appellation d'Origine Contrôlée ou Atout Qualité Certifié exigent au préalable une qualification des élevages.

Définie par la Commission nationale des labels et des certifications des produits agricoles et alimentaires, la qualification des élevages s'appuie sur des outils de diagnostic, de maîtrise et de contrôle qui permettent de s'assurer du respect des bonnes pratiques d'élevage, notamment par la tenue par les éleveurs de différents documents qui peuvent constituer des éléments de preuves du respect de certaines pratiques d'élevage.

La commission d'enquête estime que l'augmentation du nombre d'élevages qualifiés est aujourd'hui essentielle au développement des filières de qualité. La qualification des élevages au niveau des engrangeurs comme des naisseurs doit être soutenue et accompagnée par une plus forte contractualisation avec l'aval de la filière.

La contractualisation permet, en effet, d'organiser la relation entre les producteurs agricoles et les entreprises de collecte, de transformation et de commercialisation afin d'apporter davantage de garanties de sécurité, de santé, de qualité et de traçabilité aux clients. Une contractualisation sur le long terme certifie la qualité et la sécurité des flux de produits, d'informations ou de services échangés de l'étable à l'étal et permet ainsi de redonner des garanties aux clients.

3. Donner à l'agriculture biologique la part qui lui revient

La viande produite dans le cadre de l'agriculture biologique a bénéficié récemment, comme les autres viandes possédant un signe officiel de qualité d'un regain d'intérêt de la part des consommateurs.

Régie par le règlement européen du 19 juillet 1999 concernant le mode de production biologique des produits animaux et d'origine animale, la production de viande « biologique » repose sur un modèle d'élevage extensif caractérisé notamment par les éléments suivants :

- une obligation d'activité liée au sol ;

- une réduction des pollutions par une limitation des apports d'azote ;
- une alimentation des animaux par des végétaux produits à la ferme selon des modes de production biologiques ;
- l'interdiction de recourir à des substances modifiant la croissance ou le cycle productif des animaux.

Si les productions sous label « agriculture biologique » ont eu tendance à croître ces dernières années, cette production est largement due à la progression du cheptel biologique qui a augmenté de 40% en 1999, de sorte que 3500 éleveurs sont aujourd'hui concernés par ce mode de production. Plus des deux tiers des ventes de viandes biologiques auraient lieu en grandes surfaces, selon un panel Secodip.

Cette progression apparaît néanmoins insuffisante au regard des attentes des consommateurs français. L'élevage biologique bovin ne représente encore que 0,6% du troupeau français, soit un total de 50 000 bêtes. de l'agriculture biologique est en croissance depuis plusieurs années.

A l'occasion d'un déplacement de la commission d'enquête dans le département de l'Allier, le responsable d'un abattoir coopératif, qui commercialise en partie des viandes issues de l'agriculture biologique, a fait part aux sénateurs de sa difficulté à s'approvisionner en ce produit, alors qu'il existe une forte demande qu'il ne peut satisfaire.

Pourtant, il semblerait que les spécificités de l'agriculture biologique, qui garantit avant tout le recours à des pratiques respectueuses de l'environnement, soient mal connues des consommateurs.

De fait, l'attribution de ce label n'est assorti d'aucune obligation de résultat en termes qualitatifs, contrairement au signe « label rouge ».

Surtout, l'agriculture biologique ne représente pas – loin s'en faut – l'assurance d'une sécurité sanitaire parfaite.

A titre anecdotique, un cas d'ESB sur une vache « biologique » a été récemment détecté. Il s'agissait d'une vache laitière en fin de parcours, convertie depuis environ un an et demi à l'élevage biologique. Cette affaire pose la question de la durée des délais de conversion imposés lors d'un passage à l'agriculture biologique. Cette période n'est que d'un an en matière de viande bovine. Par ailleurs, les contrôles opérés par les organismes certificateurs mériteraient peut être renforcés.

Enfin, d'aucuns considèrent que l'agriculture biologique n'est pas une agriculture durable dans la mesure où le renoncement à amender les sols qu'elle implique contribue à épuiser ceux-ci, sans tenir compte des intérêts des générations futures. On peut lui préférer la notion d'agriculture raisonnée qui

vise à protéger l'environnement -par un recours modéré à la fertilisation, une gestion équilibrée des ressources, notamment en eau- et à garantir la sécurité alimentaire, tout en préservant la rentabilité de la production. Si elle implique une qualification des exploitations, l'agriculture raisonnée exclut en revanche toute différenciation des produits.

L'agriculture biologique ne saurait donc constituer un modèle pour l'agriculture de demain. Elle ne représente d'ailleurs que 1,1 % de la surface agricole utile en France. Il convient toutefois d'encourager, en les encadrant, les producteurs qui souhaitent s'y spécialiser pour répondre à un marché qui existe, au risque sinon de voir croître la part des produits biologiques importés, dont les conditions de production sont difficilement contrôlables, comme l'a révélé la mise à jour récente d'un trafic de fausses céréales biologiques importées.

4. Promouvoir des signes officiels d'identification de la qualité

Le développement des signes officiels de qualité passe par une meilleure distinction entre ces derniers et les multiples autres démarches qui revendentiquent une qualité ou une origine et procèdent parfois du marketing. Dans cette perspective **la commission propose que l'AOC, le label, la certification de conformité et l'agriculture biologique, soient dotés d'un code ou d'une signature permettant de les distinguer clairement des autres démarches.**

Les mentions valorisantes sont aujourd'hui utilisées sans règles très précises et s'avèrent souvent peu fiables. Elles doivent devenir des éléments objectifs d'information. C'est pourquoi **l'emploi de mentions valorisantes sur l'étiquetage des produits doit être soumis à des règles qui placeraient tous les opérateurs sur un pied d'égalité et permettraient d'éviter des utilisations abusives.**

Grâce aux efforts menés depuis plusieurs années par les professionnels, le terme « label » évoque aujourd'hui la notion de qualité. Or ce terme est de plus en plus utilisé, de façon abusive, sur l'étiquetage ou dans la communication de produits ne bénéficiant pas du label. Aussi **les pouvoirs publics devraient-ils assurer une meilleure protection du terme «label» et du logo « Label Rouge ».**

La certification de conformité est la garantie d'efforts qualitatifs significatifs, réels et contrôlés. Il faut donc trouver le moyen d'expliquer, de façon simple et compréhensible pour les consommateurs, les garanties qu'elle lui apporte. **La commission propose qu'il n'y ait plus qu'un seul logo attestant de la démarche de certification. Elle suggère que ce logo, à l'instar du logo label rouge ou agriculture biologique, appartienne à l'Etat qui aurait la responsabilité de définir un cahier des charges minimales.**

Elle estime également nécessaire de différencier clairement le rôle des filières et des opérateurs qui ont la responsabilité de la mise en place, du suivi et du développement des signes de qualité et d'origine de celui des organismes certificateurs qui ne doivent plus aujourd'hui être les déposants des cahiers des charges.

Il convient enfin de rendre plus accessible le dispositif des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine. Dans cette perspective une amélioration des délais d'examen des cahiers des charges et des procédures apparaît indispensable.

E. UNE PAC REVISITÉE

La commission estime qu'il convient de tirer les conséquences de la crise et d'infléchir les orientations de la politique agricole tant au niveau communautaire que national.

1. Le soutien du marché de la viande bovine

La commission d'enquête considère que les mesures proposées par la Commission européenne dans sa réforme de l'OCM viande bovine ne sont que partiellement adaptées aux problèmes de la filière et restent en tout état de cause insuffisantes.

En particulier, la commission d'enquête souligne que, pour ce qui est de l'assainissement du marché, la priorité doit être l'application effective par tous les Etats membres des mécanismes existants, en particulier le programme d'« achat-destruction » décidé pour le premier semestre 2001. Le déplafonnement de l'intervention, souhaitable en lui-même, doit être lié à la bonne exécution de ce programme afin de ne pas adresser un signal négatif au marché.

La commission d'enquête est réservée sur le nouveau « régime d'achat spécial », principalement destiné à répondre aux préoccupations des Etats membres (en premier lieu l'Allemagne) dont les opinions sont très sensibles aux abattages massifs. Ce nouveau régime, dans la mesure où il prévoit le stockage des produits, posera en effet à terme les mêmes problèmes d'écoulement que les stocks d'intervention.

Elle souligne que l'abaissement de 2 à 1,8 unités de gros bétail du taux de chargement affecterait spécialement la filière des naisseurs- engrasseurs, qui constitue pourtant un système d'élevage plus extensif que d'autres formules.

Pour ce qui concerne la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), elle estime que le gel des droits placés en réserve nationale pourrait introduire une discrimination entre les Etats membres selon le mode de gestion qu'ils ont adopté pour le transfert de ces droits.

Surtout, la commission d'enquête juge indispensable que d'autres mesures soient prises pour rééquilibrer le marché et répondre à la perte de revenu des éleveurs, en particulier :

- une prime à la « transformation » des jeunes veaux,
- une mesure spécifique de type « achat – destruction » pour les broutards,
- des compensations ciblées pour les éleveurs les plus touchés.

2. Un plan protéines végétales

Estimant inacceptable l'attitude de la Commission européenne consistant à préférer importer des protéines végétales, plutôt que d'encourager cette production dans l'Union européenne, la commission d'enquête demande le lancement d'un « plan protéines » comportant plusieurs aspects :

- revaloriser l'aide aux protéagineux (pois, fèves et férules, lupins doux) afin d'avoir un impact immédiat sur ces productions dont les surfaces diminuent depuis deux ans ;
- autoriser la production de cultures à haute teneur en protéines sur les terres en jachère ;
- prendre des mesures pour enrayer le recul des cultures oléagineuses et obtenir un réexamen des contraintes sur ce type de culture, lors des prochaines négociations de l'OMC.

Enfin, la commission d'enquête tient à affirmer avec force qu'une réorientation de la PAC doit reposer, en tout état de cause, sur des principes visant à garantir l'indépendance alimentaire de l'Europe et la défense du modèle agricole européen. En outre, elle doit s'inscrire dans le cadre des engagements pris au Conseil européen de Berlin.

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Treize mesures d'urgence autour de cinq priorités

-<>-

Une interdiction définitive des farines carnées dans l'alimentation des animaux, l'établissement d'une liste positive de produits entrant dans la chaîne alimentaire et une modification des conditions d'abattage systématique

1. *Interdiction définitive de l'utilisation des farines carnées.*
2. *Etablissement d'une « liste positive » de matières premières pour la préparation d'ingrédients susceptibles d'être utilisés dans la production d'aliments pour animaux.*
3. *Mise à l'étude, en raison des progrès attendus en matière de dépistage, d'un aménagement de la procédure d'abattage systématique, sous réserve d'assurer une sécurité égale aux consommateurs.*

La nécessaire association des scientifiques et des politiques

4. *Une formalisation des relations entre le Parlement et l'AFSSA.*
5. *Une clarification souhaitable des missions et de l'organisation de la future Autorité alimentaire européenne.*
6. *Une coordination de la recherche nationale et européenne.*
7. *L'association des consommateurs à la gestion du risque.*

Une meilleure identification des produits bovins

8. *Une mention de la catégorie et de la race sur l'étiquetage de la viande bovine.*
9. *Un renforcement de la traçabilité des produits bovins, y compris ceux importés, par une information continue de l'étable à l'étal et une consolidation des maillons faibles de la traçabilité.*

Des filières bovines de qualité à promouvoir

10. *Un développement des filières de qualité, à partir d'un code des bonnes pratiques dans la filière bovine, favorisant la qualification des élevages et une contractualisation avec l'aval de la filière, en donnant à l'agriculture biologique la part qui lui revient.*

11. *Une promotion des signes officiels d'identification de la qualité.*

Une revisitation de la politique agricole commune

12. *Des mesures de soutien au marché de la viande bovine.*
13. *L'établissement d'un plan protéagineux ambitieux au niveau européen.*

CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN

Le présent rapport relatif aux farines animales dresse un tableau quasi exhaustif des filières de l'alimentation du bétail, de l'équarrissage, de la viande et des sous-produits. Il a le mérite de pointer la responsabilité évidente du Royaume-Uni et celle des farines carnées comme principal vecteur de l'ESB.

Le rapport souligne également à juste titre les lourdeurs du fonctionnement communautaire, facteurs d'inertie, face à la lutte contre l'ESB, auxquels la France s'est heurtée malgré son avance dans les domaines du principe de précaution et de la traçabilité.

Si les contaminations croisées sont particulièrement bien mises en évidence, il n'en est pas de même pour les « importations frauduleuses » qui, faute de preuves actuellement, ne peuvent être mises en cause. La probabilité est pourtant très grande que des courtiers, des importateurs, des fabricants d'aliments aient agi en connaissance de cause, notamment dans la période des « bas prix » pratiqués par le Royaume-Uni.

L'importation, bien que légale à cette époque, n'ôte pas toutes les responsabilités à ses acteurs.

Le présent rapport se veut rassurant quant aux développements et conséquences de la maladie vis-à-vis de l'homme, nous voulons partager cet optimisme qui doit rester mesuré au regard de multiples inconnues qui demeurent, tant au plan scientifique que des pratiques frauduleuses toujours possibles.

Les 13 propositions avancées par la commission d'enquête visent à améliorer les conditions de reconquête de la confiance des consommateurs, les pratiques et les revenus agricoles, à rendre plus efficaces les relations entre scientifiques et politiques. Elles ne remettent cependant pas en cause le mode de fonctionnement de l'agriculture française et communautaire, qui ont besoin d'être dégagées des pressions de la grande distribution et des multinationales de l'agroalimentaire afin d'évoluer vers des modes agricoles durables et rémunérateurs.

CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE

Le volumineux rapport rendu par la commission d'enquête est le fruit d'un très important travail d'investigation et d'analyse qu'il convient de saluer. Il permet de mettre en évidence ou de mieux préciser divers aspects de l'enchaînement des causes et comportements ayant contribué au développement de l'ESB dans notre pays. Il répond ainsi à une légitime attente de l'opinion publique.

Amenés à prendre connaissance du document de synthèse soumis à leur appréciation, les Sénateurs Socialistes, membres de la commission, ont souhaité s'abstenir lors du vote des conclusions et des préconisations du rapport.

Ils tiennent à cet égard à apporter ci-dessous quelques éléments explicatifs de ce point de vue nuancé.

1°/ Une regrettable coloration politique

Le rapport souligne à quel point l'attitude des différents gouvernements français s'est révélée courageuse face à l'attitude laxiste de Bruxelles et à la montée d'informations scientifiques de plus en plus précise concernant la connaissance de l'ESB et de sa transmission. Le rapport précise ainsi (p. 102) que les « différents gouvernements français ont de manière générale anticipé les décisions prises au niveau communautaire si bien que l'on peut dire que le seul tort de la France a été d'avoir raison trop tôt ».

S'il est donc avéré que le gouvernement a fait tout ce qu'il devait faire (parfois même de façon anticipée), quelle justification, sinon politique, y a-t-il à mettre en avant (p. 14): « l'intervention opportune » de Jacques CHIRAC le 7 Novembre 2000 qui aurait « mis un terme aux atermoiements du gouvernement français »?

Le constat de cette réelle contradiction rédactionnelle ne peut manquer de faire penser à une volonté de coloration politique du rapport. Tout le monde a bien vu en effet que c'est la grande fermeté manifestée par Jean Glavany, ministre de l'agriculture et le gouvernement français pendant des mois qui a en dernier ressort contraint les autorités européennes à adopter des mesures draconiennes d'interdiction totale.

2°/ Une évaluation contestable des incidences prévisibles sur la santé humaine

Le rapport comporte une projection statistique concernant le développement de la maladie de Creutzfeldt-Jakob en France (il est question de 300 cas sur 60 ans). Il ne nous semble pas que cette projection repose sur une approche scientifique incontestable. Il importe d'être prudent en la matière.

3°/ Une réflexion trop frileuse sur le type d'agriculture en cause

S'agissant de la production de viande bovine, le rapport ne manque pas de noter à quel point certaines pratiques agricoles par trop intensives ont amené l'émergence de filières à circuits d'approvisionnement non maîtrisés, peu à même de donner au consommateur les garanties et certifications attendues sur la qualité fondamentale des produits vendus.

A nos yeux, ce constat n'a pas conduit à une réflexion suffisamment fine sur la responsabilité des acteurs politiques et économiques qui ont tout fait pour promouvoir ce type d'agriculture, source de dérèglements, de dysfonctionnements et au final de graves désagréments pour les agriculteurs eux mêmes.

4°/ Quelles orientations pour la PAC ?

Le rapport comporte diverses préconisations intéressantes pour l'avenir. Certaines d'entre elles ne peuvent toutefois prendre du sens que si elles s'inscrivent dans un schéma global de réorientation de la PAC. Le travail de la Commission d'enquête n'a pas porté sur cet enjeu global qui comporte, on peut s'en douter, des divergences d'approche qui ne sauraient être éludées.

5°/ La responsabilité des acteurs économiques de la filière alimentaire

Le rapport note (p. 16) que des acteurs de la filière qui ont pu être auditionnés (fabricants, équarrisseurs, industriels,...) «n'assument pas leurs responsabilités et s'accusent mutuellement».

Le fait est que les mouvements erratiques de l'« import export » des farines et des abats, les multiples changements constatés dans les circuits commerciaux d'approvisionnement depuis 10 ans ne peuvent manquer de nourrir de légitimes interrogations au sujet du comportement de certains acteurs de la filière. Nous aurions aimé en savoir plus sur ces agissements peu

scrupuleux dont certains font aujourd’hui l’objet d’enquêtes judiciaires et il faut dès lors espérer qu’une clarification interviendra au fur et à mesure des investigations judiciaires.

6°/ La logique libérale en question

Le rapport pointe très clairement la responsabilité et les insuffisances criantes du système britannique d’administration, de suivi et de contrôle. Il évoque en outre l’insuffisante prise en charge collective de la situation déplorable d’élévages anglais laissés à leur triste sort.

On ne peut ignorer que cette situation dégradée est à bien des égards le résultat d’une politique ultra-libérale (gouvernements de Mme Thatcher et de M. Major) qui, par ses préconisations de « laisser faire » économique et sa logique de suppression accélérée de postes de fonctionnaires, a contribué à rendre catastrophique une situation qui, dans un autre contexte, aurait dû être mieux maîtrisée dès l’origine. La crise récente de la fièvre aphteuse apporte confirmation de ce diagnostic et ceci ne peut à nos yeux manquer de nourrir la réflexion politique.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Rappel des caractéristiques et du poids économique de la filière bovine française

Annexe n° 2 : Après l'abattage...

Annexe n° 3 : Statistiques douanières

Annexe n° 4 : Les mesures communautaires liées à l'épizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine

ANNEXE N° 1 : RAPPEL DES CARACTÉRISTIQUES ET DU POIDS ÉCONOMIQUE DE LA FILIÈRE BOVINE FRANÇAISE

L'élevage bovin en France : le quart du troupeau européen

La composition et l'implantation géographique du cheptel bovin français

Le cheptel bovin se composait en 1999 de 20,2 millions de têtes, dont plus de 8,5 millions de vaches. Il représente près d'un quart (24 %) du troupeau bovin européen, composé de 84 millions de têtes, et se situe devant le cheptel allemand (19 %) et le cheptel britannique (14 %).

A titre de comparaison, le cheptel porcin compte 15 millions de têtes et le cheptel ovin un peu plus de 10,3 millions.

Le troupeau laitier compte 4,4 millions de vaches, le troupeau allaitant 4 millions.

Sur les 12 millions de bovins restant, on compte environ 4 millions de génisses destinées à renouveler les troupeaux, 5 millions de veaux de moins d'un an, et 3 millions de mâles adultes.

La destination des jeunes individus varie selon qu'ils appartiennent au troupeau laitier ou allaitant.

– dans le premier cas, les veaux sont produits d'abord dans le but de provoquer la lactation de la mère. Séparés de celle-ci, ils sont élevés soit pour renouveler le troupeau (génisses), soit pour produire de la viande. Les veaux laitiers mâles sont ainsi consommés comme « veaux de boucherie » lorsqu'ils sont abattus avant l'âge de six mois, puis comme « jeunes bovins ».

– dans le troupeau allaitant, les veaux sont élevés sous la mère et deviennent des « broutards » au moment où ils sont mis en pâture. Une partie renouvelle le cheptel. Les autres sont destinés à la production de taurillons de race à viande.

La diversité climatique et des sols a autorisé le développement d'environ 25 races bovines en France, qu'il est d'usage de regrouper selon trois grandes catégories :

– les races laitières spécialisées, telle la Prim'Holstein

– les races mixtes qui, comme la Normande et la Montbéliarde, sont destinées à la fois à la production laitière et à celle de viande ;

– les races allaitantes (Charolaise, Limousine, Blonde d'Aquitaine) ainsi que les races rustiques, telles la Salers, la Gasconne ou l'Aubrac, qui sont élevées pour leur viande.

Les races Prim'Holstein, Normande et Montbéliarde composent 90 % du troupeau laitier. Le troupeau allaitant est lui constitué aux trois quarts de vaches de race Charolaise, Limousine et Blonde d'Aquitaine.

Les tableaux ci-après permettent d'apprécier l'importance des principales races laitières et allaitantes en France :

Races laitières

Prim'Holstein	270.000
Normande	700.000
Montbéliarde	700.000
Abondance	50.000
Simmental	35.000
Brune	32.000
Pie Rouge	30.000

Races allaitantes

Charolaise	2.050.000
Limousine	900.000
Blonde d'Aquitaine	400.000
Salers	196.000
Aubrac	83.000
Maine Anjou	70.000
Gasconne	27.000

Source : Institut de l'élevage

En augmentation jusqu'en 1975, le cheptel bovin depuis cette date tend à se réduire, notamment depuis la mise en place des quotas de production laitière en 1984.

Le cheptel de vaches laitières a ainsi diminué de 35 % de 1983 à 1996, tandis que le cheptel de vaches allaitantes augmentait de 1,3 million de têtes.

Il convient également de remarquer que l'évolution de l'élevage bovin en France se caractérise par une croissance de la taille des troupeaux, à la faveur de la concentration des exploitations. En 1999, un élevage comptait en moyenne 73 bovins, contre 38 en 1983 ; on recensait 278.000 exploitations consacrées à l'élevage des bovins, soit une réduction de 75 % par rapport au nombre des exploitations en 1970.

Le cheptel bovin se répartit sur le territoire comme suit :

– le **cheptel laitier** français est majoritairement implanté dans les zones côtières et collinaires du Grand Ouest (Bretagne, Pays de la Loire, Basse-Normandie), ainsi que dans l'Est de la France. Dans ces zones, ce sont respectivement les races Prim'Holstein et Montbéliarde qui dominent. Cependant, on trouve également dans certaines régions des cheptels locaux de races laitières solidement implantées, telles la Brune dans le Centre-Est et le Sud, ainsi que les races rustiques Abondance et Tarantaise dans les Alpes ;

– les grandes **régions d'élevage allaitant** sont le Centre, les pourtours Nord et Est du Massif central (Charolaise), le Limousin (Limousine), les coteaux du sud-ouest (Blonde d'Aquitaine). Les cheptels rustiques allaitants (Gasconne, Salers, Aubrac),

adaptés à des conditions plus difficiles, sont exploités dans les Pyrénées et le Massif central.

La production bovine en France : seulement le quart de la production totale de viande

Le « bilan-viandes » établi par le service central des enquêtes et des études statistiques du ministère de l'Agriculture montre que la place de la viande bovine dans la production totale de viande en France, et dans sa consommation, est loin d'être prédominante.

La structure française de production de viande se caractérise, en effet, par une forte prédominance des secteurs porcin et avicole.

La production bovine ne représente que 26,7 % de la « *production indigène brute de viande* », qui mesure la production intérieure de viande, augmentée des exportations et diminuée des importations,

Production indigène brute de viande en France (1999)

	Volume en milliers de tonnes équivalent-carcasse (tec)	Part dans la production	Evolution 1996-1999
	1996	1999	en %
Production porcine	2 149	34,7%	+10,47
Production avicole	2 230	32,3%	-
Production bovine	1 981	26,7%	-6,86
Autres viandes rouges	341,7	4,6%	-7,5
Production ovine et caprine	153	2%	-,85
Equidés	9,5	0,1%	-
Production totale	6 864,2	100	+0,76

Source : SCEES

La part de la production porcine et avicole s'est encore accrue ces dernières années, alors que celle des viandes rouges a régressé notamment à la suite de la crise de la vache folle de 1996.

- La consommation annuelle de viande bovine : 14 kg par Français

La consommation intérieure brute de viande en France en 1999 s'est établie à 6,2 millions de tonnes équivalent-carcasse (tec), ce qui représente 102,2 kg par personne. La consommation annuelle de viande bovine est de 27 kg par personne contre 37,3 kg pour la viande porcine.

Ces chiffres étant calculés en référence à des tonnes équivalent carcasses, il convient, pour établir la consommation réelle par habitant, de tenir compte du rendement en viande de la carcasse, qui est d'environ 50 %. La consommation réelle de viande bovine s'élève donc à environ 14 kilogrammes par an et par personne.

La production de viande bovine française se décompose selon cinq grandes catégories, qui doivent figurer sur l'étiquetage de la viande commercialisée :

– le veau mâle, abattu avant l'âge de six mois, qui fournit une viande blanche et rosée ;

- le taurillon ou jeune bovin, abattu entre 10 et 24 mois ;
 - la génisse, femelle qui n'a pas vêlé, abattue entre 8 et 42 mois ;
 - le bœuf, mâle castré, abattu après l'âge de deux ans ;
 - la vache, abattue à l'issue de sa période de production comme laitière ou allaitante, soit entre 3 et 8 ans, voire davantage.
- La France, premier exportateur européen de bovins

Il convient de noter que le taux d'approvisionnement, (défini comme le rapport entre production intérieure brute et consommation intérieure brute) dépasse 110 % (130 % en 1997), de sorte qu'une part importante de la production de viande bovine française est destinée à l'exportation : la France est, de fait, le premier exportateur de bovins de l'Union européenne.

Cette vocation exportatrice est essentiellement orientée vers le marché européen. Elle se caractérise par une forte proportion d'exportation d'animaux vivants (41 % de l'ensemble « exportations de viande et de vif »). Il s'agit surtout de jeunes animaux maigres (broutards et taurillons) provenant du cheptel allaitant, qui sont destinés aux marchés italien et espagnol).

Destination des exportations françaises de bovins

Italie	54,6 %
Grèce	11,3 %
Espagne	10,9 %
Allemagne	8,1 %
Autres pays de l'Union européenne	6,8 %
Pays tiers	8,3 %

Source : Douanes 1999

Les autres maillons de la filière bovine française

La filière viande française constitue une chaîne extrêmement ramifiée, dont les multiples intervenants entretiennent des relations complexes.

Le rôle des intermédiaires

Tous les producteurs n'ont pas de relation directe avec les abatteurs et le reste de la filière, et s'adressent plutôt à des intermédiaires chargés de la mise en marché des animaux vivants.

Les organisations de producteurs constituent ainsi des structures intermédiaires, émanant des éleveurs eux-mêmes, qui empruntent deux formules :

- les groupements de producteurs sont des organismes à statut privé ou coopératif, qui achètent les animaux des éleveurs adhérents. Ils ont une vocation commerciale, et se financent par les marges qu'ils dégagent. Ils ont un monopole d'achat sur le bétail vendu par leurs adhérents.

Les groupements de producteurs constituent des structures importantes, dotées de moyens lourds, tels que des véhicules de transport. Ils participent souvent au capital des abattoirs.

On recensait en 1999 une centaine de groupements de producteurs, qui rassemblent quelque 82.000 adhérents et emploient 1.520 salariés, pour un chiffre d'affaires de 17 milliards de francs ;

– les **associations de producteurs** constituent de simples intermédiaires, dépourvues de vocation commerciale, entre les éleveurs et un collège acheteurs, qui peut regrouper des négociants en bestiaux, des abattoirs, voire des bouchers. Il existe une soixantaine d'associations de producteurs, regroupant environ 20.000 adhérents.

Il convient d'ajouter à ces intermédiaires les 3.417 **négociants en bestiaux**, qui réalisent un chiffre d'affaires de 21 milliards de francs, ainsi que les **43 marchés de vif**, qui assurent un montant annuel de transactions de l'ordre de 8,5 milliards de francs.

L'industrie de la transformation : un chiffre d'affaires de 48 milliards de francs pour la viande bovine

L'industrie de la transformation rassemble environ 450 entreprises d'abattage et de découpe. Elle emploie 44.000 salariés et réalise un chiffre d'affaires de 75 milliards de francs, dont l'essentiel -48 milliards de francs- en viande bovine.

- L'abattage et la découpe : une industrie de plus en plus concentrée

– Les 280 abattoirs, spécialisés en « gros bovins » répartis sur l'ensemble du territoire, se décomposent entre 125 abattoirs privés, de capacité souvent importante, qui réalisent les trois quarts des abattages nationaux, et 155 abattoirs publics, majoritairement de petite taille. Parmi les abattoirs privés, une trentaine, créés par des producteurs ou leurs organisations, possèdent un statut coopératif.

Les plus gros abattoirs ont une capacité supérieure à 40.000 tonnes, alors qu'un abattoir moyen traite un volume de 10.000 à 15.000 tonnes.

Ce secteur a connu depuis quelques décennies un fort mouvement de concentration, notamment en raison des exigences de modernisation et de mises au normes sanitaires. Les 25 plus gros abattoirs assurent ainsi près de 50 % des abattages de gros bovins. Néanmoins subsistent environ 200 petits abattoirs d'une capacité inférieure à 500 tonnes.

Si ce secteur souffre d'une surcapacité structurelle, la commission d'enquête tient toutefois à souligner le rôle essentiel joué par les petits abattoirs en matière d'aménagement du territoire. Leur maintien contribue au dynamisme de la vie rurale et permet d'éviter des temps de transport trop longs, qui sont à la fois facteur de stress pour le bétail et vecteur de dissémination des maladies.

Comme la commission d'enquête a pu le constater au cours de ses déplacements, les abattoirs sont soumis à une réglementation sanitaire stricte, qui se traduit par une obligation d'agrément définie au niveau communautaire.

Il convient toutefois de noter qu'une quarantaine d'abattoirs de faible taille peuvent bénéficier de dérogations qui les autorisent à ne satisfaire que des obligations allégées.

Les **800 ateliers de découpe** sont le plus souvent situés sur le même site que les abattoirs et dépendant des mêmes sociétés ; ils peuvent également constituer des entreprises spécialisées. Les découpeurs spécialisés traitent ainsi 20 % des tonnages. Ces entreprises sont chargées de découper les carcasses, mais également de produire de la viande hachée dans des conditions d'hygiène draconiennes, qui ont pu être constatées par la commission d'enquête.

Enfin, qu'elle soit commercialisée directement par les abatteurs-découpeurs, ou qu'elle transite par l'un des 800 grossistes, la viande est acheminée vers les consommateurs par plusieurs canaux :

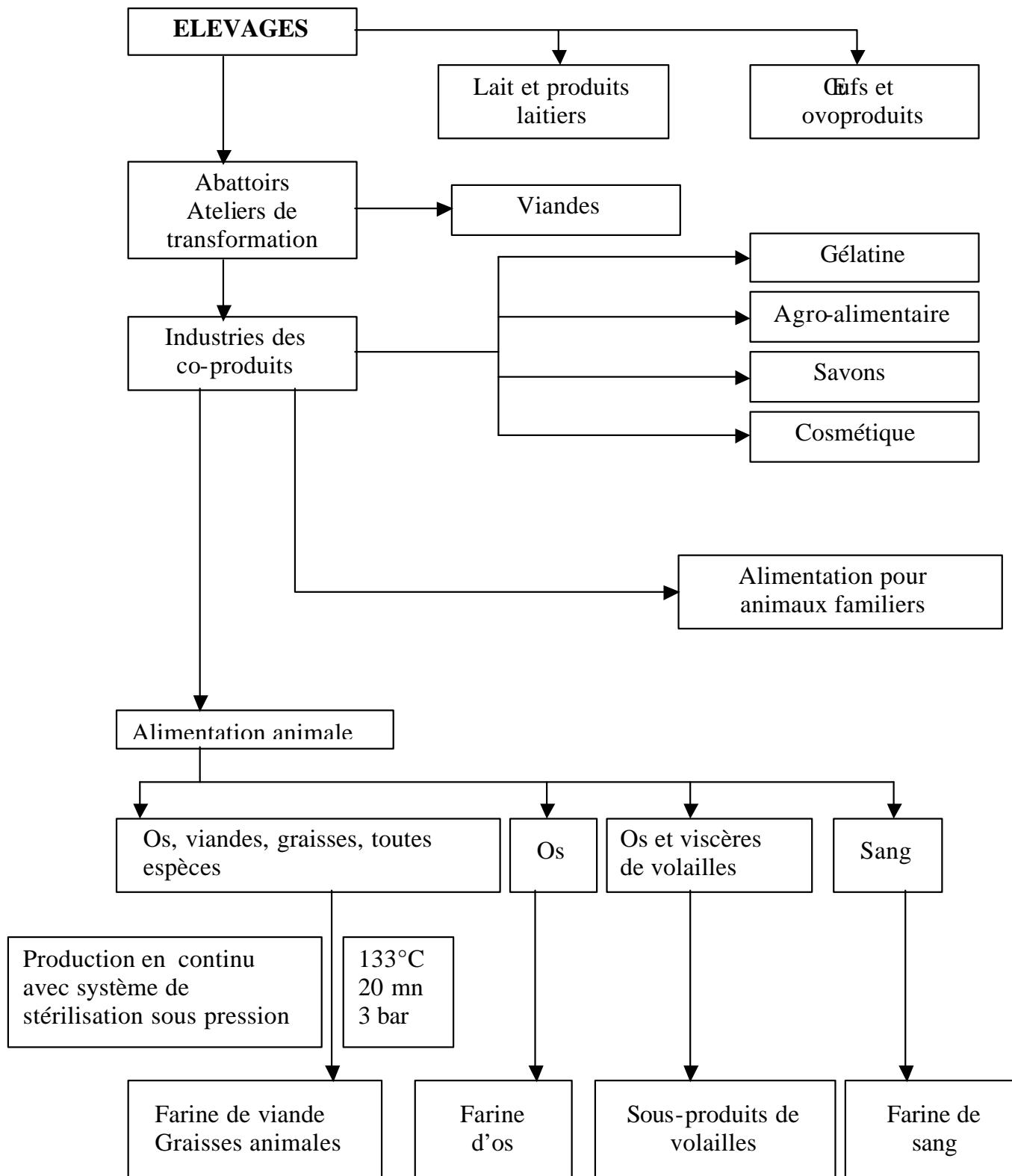
- l'industrie des plats cuisinés ;
- la restauration, collective ou non ;
- les circuits de distribution aux ménages, qui sont pour l'essentiel constitués des grandes et moyennes surfaces, comme en témoigne le tableau ci-après :

Achats de boeuf des ménages

Hypermarchés et supermarchés	72,7 %
Bouchers	18,3 %
Autres	9 %

Source : Secodip, 1999

ANNEXE N° 2 : APRÈS L'ABATTAGE...



ANNEXE N°3 : STATISTIQUES DOUANIÈRES

Les importations de farines animales de 1988 à 1994

origine	1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994	
	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse
Italie	7 892	3 412	14 582	7 435	5 232	3 347	2 983	1 685	14 059	7 488	16 545	6 738	24 145	10 248
Belgique-Luxembourg	8 327	3 815	10 758	5 587	10 533	7 928	7 069	5 257	5 730	3 989	14 886	7 522	16 121	9 593
Pays-Bas	2 656	597	2 759	527	3 288	1 106	1 625	801	1 352	432	2 758	892	11 751	5 141
Allemagne	2 999	2 023	2 123	1 144	5 008	3 381	2 041	804	1 740	349	8 352	1 099	2 678	901
Espagne	1 946	1 893	2 793	1 554	47	3	426	29	8 008	6 336	6 218	3 294	4 766	2 468
Royaume-Uni	16 328	10 280	26 615	16 031	2 664	1 801					232	33	1 514	491
Danemark	503	19	2 324	1 422	15 025	12 529	13 206	10 010	2 168	534	3 301	1 524	2 190	1 004
Suisse et Liechtenstein	6 407	3 676	8 376	5 040	5 605	3 588	5 961	4 307	4 026	2 930	3 612	2 485	4 214	2 819

Les importations de farines animales d'Irlande de 1988 à 2000

origine	1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994	
	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse
Irlande	9 741	5 725	43 707	27 512	2 715	2 041					6 948	4 934	26 249	20 240
			1995		1996		1997		1998		1999		2000	
			valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse	valeur	masse
			40 336	34 959	7 413	5 979	9 054	7 902	3 946	3 940	10	1		

Les importations de farines animales de 1995 à 2000

**Corrections statistiques relatives aux introductions de farines de viandes originaires
du Royaume Uni et d'Irlande**

Opérations réalisées par les sociétés bretonnes

(départements 22, 29, 35 et 56)

(quantités en kilos)

Sociétés	Années	Informations initiales		Informations rectifiées	
		Royaume-Uni	Irlande	Royaume-Uni	Irlande
BREIZ'AL	1993	0	0	0	0
	1994	0	0	0	3 930 450
	1995	0	0	0	14 398 150
	1996	4 457 980	0	0	4 457 980
DOUX ALIMENTS BRETAGNE	1993	458 470	1 430 270	422 750	1 430 270
	1994	1 823 933	5 781 092	1 823 933	6 000 827
	1995	0	4 879 306	0	5 073 130
	1996	0	502 902	0	619 560
SOPRAL	1993	0	0	0	0
	1994	109 520	0	109 520	0
	1995	216 880	0	216 880	0
	1996	47 840	0	47 840	0
UNICOPA	1993	0	0	0	0
	1994	0	0	0	0
	1995	26 620	0	0	0
	1996	0	0	0	0
GUYOMARC'H NUTRITION ANIMALE	1993	0	0	0	0
	1994	0	0	0	0
	1995	1 899 310	1 731 100	0	3 630 410
	1996	358 920	0	0	0
SOCIETE ANDRE GLON SA	1993	0	333 470	0	2 827 465
	1994	1 877 492	4 736 163	0	8 885 680
	1995	1 356 110	6 904 899	0	10 165 049
	1996	0	899 050	0	899 050
TOTAUX	1993	458 470	1 763 740	422 750	4 257 735
	1994	3 810 945	10 517 255	1 933 453	18 816 957
	1995	3 498 920	13 515 305	216 880	33 266 739
	1996	4 864 740	1 401 952	47 840	5 976 590

Source : rapport Villain (IGF) - 1996

**Liste des importateurs de farines animales (nc8 : 23011000)
originaires du Royaume -Uni période 1990-2000, par année**

année	code siren	raison sociale
1990	304292378	DOUX ALIMENTS VENDEE
1990	496380239	SOC CONDITIONNEMENT ABATTAGE VOLAILLE
1990	496480062	SOC FRANCAISE D'ALIMENTS
1990	608501359	UNISABI
1991		aucune introduction
1992		aucune introduction
1993	786509737	SYNTHELABO RECHERCHE
1994	302079462	SPILLERS PETFOODS FRANCE SA
1994	382817914	INTERTRADE FRANCE
1994	679200741	SOPRAL
1994	775561483	UNION DES COOP AGRIC NORMANDIE
1995	302079462	SPILLERS PETFOODS France SA
1995	380919076	CONCEPT PECHE
1995	542014428	NESTLE FRANCE
1995	679200741	SOPRAL
1995	775561483	UNION DES COOP AGRIC NORMANDIE
1996	302079462	SPILLERS PETFOODS FRANCE SA
1996	385480090	RALSTON PURINA FRANCE
1996	542014428	NESTLE FRANCE
1996	679200741	SOPRAL
1996	775561483	UNION DES COOP AGRIC NORMANDIE
1997	302079462	SPILLERS PETFOODS FRANCE SA
1997	608501359	UNISABI
1998	nc	
1999	nc	
2000	nc	

Source : DGDDI, nc : des enquêtes sont en cours pour déterminer l'origine et la nature des produits

Liste des infractions à l'interdiction d'importation d'abats bovins relevées ou constatées par la douane depuis 1996

Date	Direction régionale	Constatation
Infraction douanière :		
18//07/96	DNRED (*)	Infraction réputée importation sans déclaration de marchandises prohibées selon l'article 426 du code des douanes portant sur des ris et des langues de bœuf. Jugement du TGI de Lyon le 13/04/2000 : amende de 39,2 MF de F et 3 ans d'emprisonnement.
04/09/97	DNRED	Infraction reprise à l'article 417 -2c du code des douanes qualifiée de contrebande par soustraction de marchandises (12 tonnes de langues de bœuf) expédiées sous régime suspensif et réprimée à l'article 414 du code des douanes. Affaire portée en justice par dépôt d'un acte introductif d'instance fiscale (AIIF) le 12/02/98. Instruction judiciaire en cours. Marchandises refoulées sur décision vétérinaire et placées sous transit pour la réexportation.
10/04/97	DNRED	Infraction reprise à l'article 417-2c qualifiée de contrebande par soustraction de marchandises (12 tonnes de langues de bœuf) expédiées sous régime suspensif et réprimée à l'article 414 du code des douanes. Affaire portée en justice par dépôt d'un AIIF le 4/11/98. Instruction judiciaire en cours. Marchandises refoulées sur décision vétérinaire et placées sous transit pour réexportation.
20/04/97	DNRED	Fausse déclaration éludant prohibition sanitaire sur des abats originaires d'Amérique du Sud (présentation de faux certificats sanitaires argentins-abattoir non agréé par la CE). Infraction réputée importation sans déclaration de marchandises prohibées selon l'art. 426 du code des douanes. Affaire portée en justice : citations à comparaître adressées entre le 22/10/98 et le 4/11/98 et audience prévue le 18/06/01. Marchandises détruites par les services vétérinaires.
22/10/98	DNRED	Infraction réputée importation sans déclaration de marchandises prohibées selon l'article 426 CD sur 457 tonnes de langues de bœuf américaines avec faux certificats de salubrité et sanitaire américains. Amende douanière de 50.000 F
04/12/98	Bayonne	Infraction réputée importation sans déclaration de marchandises prohibées (article 426 du code des douanes) – 2600 kg de tripes de bœufs – (société expéditrice danoise). Consignation douanière selon l'article 322 bis du code des douanes et refoulement de la marchandise sur décision vétérinaire.
30/03/99	Centre	Fausse déclaration d'origine sur des produits relevant des codes NC 0504 et 0511 (produits d'origine animale non dénommés – 9861 kg) déclarés origine Espagne et reconnus origine Portugal (pays soumis à embargo). Amende douanière de 20.000 F et destruction des produits sur décision vétérinaire.
Constatations d'irrégularités non sanctionnables par la douane :		
Entre 1996 et 1998	Bretagne	18 refoulements vétérinaires de plusieurs chargements d'aliments pour animaux (ou de préparations) et 8 décisions de destruction vétérinaire après contrôles douaniers. Sans suites contentieuses douanières.

25/03/96	Dunkerque	Constatation de circulation irrégulière de 18760 kg de foies de bœuf (société expéditrice en Irlande du Nord) soumis à embargo. Parquet saisi le 25/03/96 et classement sans suite le 17/07/96. Marchandises refoulées sur décision vétérinaire.
21/04/96	Dunkerque	Circulation irrégulière de 42 kg de langues de bœuf (provenance Grande-Bretagne). Classement sans suite en justice pour poursuite inopportunne. Refoulement vétérinaire.
28/09/97	Dunkerque	Circulation irrégulière de 17 palettes de coûts de bœuf soumis à embargo (provenance Grande-Bretagne). Dénonciation à parquet (article 40 du code de procédure pénale) le 29/09/97. Classement sans suite en justice le 21/10/98. Refoulement vétérinaire.
22/01/99	Dunkerque	Circulation irrégulière de 20556 kg de foies congelés (espèce animale non identifiée). Dénonciation à parquet (article 40 du CPP) le 27/01/99. Classement sans suite le 06/08/99. Refoulement vétérinaire.
1998	Dunkerque	Mise sous consignation douanière au titre de l'article 322 bis du code des douanes le 12/01/98 de 5081 kg de rognons de bœuf (société expéditrice en Irlande) et de 20051 kg de foies de bœuf le 08/12/98, placés par la suite sous consigne vétérinaire.
23/03/96	Lille	Tentative d'introduction d'abats bovins soumis à embargo. Réexpédition vers le Royaume-Uni après décision vétérinaire.

(*) DNRED : Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières.

ANNEXE N° 4 : L'EUROPE ET L'ESB

On a fait apparaître en gras les mesures communautaires et en italique les mesures nationales.

1986	<i>Premier cas d'ESB au Royaume-Uni</i>
18 juillet 1988 :	<i>Le Royaume-Uni décide d'interdire l'utilisation de farines animales dans l'alimentation des ruminants, mais continue de les exporter.</i>
Février 1989 :	<i>Premier cas d'ESB en Irlande</i>
28 juillet 1989 :	La Commission interdit l'expédition par le Royaume-Uni vers les autres Etats membres de bovins vivants nés avant le 18 juillet 1988 ou nés de femelles dans lesquelles l'encéphalopathie spongiforme bovine est suspectée ou a été officiellement confirmée (décision 89/469/CEE). Cette décision est basée sur une directive de 1964 (64/432/CEE) relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine.
13 août 1989 :	<i>La France interdit l'importation des farines carnées d'origine britannique. Cette interdiction peut être levée lorsque ces farines sont destinées aux porcs et aux volailles.</i>
13 novembre 1989 :	<i>Interdiction de certains abats spécifiés à la consommation humaine au Royaume-Uni. L'interdiction d'exporter ces abats n'interviendra que le 30 mars 1990.</i>
11 décembre 1989 :	Adoption de la directive du Conseil relative aux contrôles vétérinaires intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (89/662/CEE). Cette directive concerne les échanges de viandes fraîches et vise à définir des règles pour les contrôles vétérinaires sur le lieu de départ ainsi que pour les contrôles pouvant avoir lieu à destination ; elle prévoit l'abandon de la possibilité d'effectuer des contrôles vétérinaires aux frontières internes de la Communauté. Elle est entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 1992.
7 février 1990 :	La Commission européenne interdit l'expédition par le Royaume-Uni vers les autres États membres des bovins vivants autres que ceux âgés de moins de six mois et des bovins vivants nés de femelles pour lesquelles l'encéphalopathie spongiforme bovine est suspectée ou a été officiellement confirmée.
	Les États membres qui reçoivent des bovins vivants âgés de moins de six mois prennent les mesures nécessaires pour que lesdits bovins soient abattus avant l'âge de six mois (décision 90/59/CEE).
6 mars 1990 :	La Commission européenne décide que tout foyer d'ESB doit être notifié (décision 90/134).

9 avril 1990 :	<p>La Commission européenne décide que tous les bovins présentant à l'inspection <i>ante mortem</i> une suspicion clinique d'ESB doivent être consignés, abattus séparément et leur cerveau doit être examiné biologiquement pour mettre en évidence l'ESB Si l'ESB est confirmée, les carcasses et abats doivent être détruits.</p>
	<p>Le Royaume-Uni ne doit pas expédier vers les autres États membres un certain nombre de tissus et organes provenant de bovins (décision 90/200/CEE).</p>
Mai 1990 :	<p><i>L'Allemagne, la France, l'Autriche et l'Italie interdisent les importations de viande bovine originaire du Royaume-Uni. La Commission européenne envisage d'engager une procédure pour infraction à la législation communautaire contre ces États.</i></p>
8 juin 1990 :	<p>Après une réunion du Conseil, la Commission lève l'embargo sur la viande britannique en renforçant les mesures de contrôle sanitaire au Royaume-Uni. En particulier, les certificats de salubrité doivent préciser que les tissus nerveux et lymphatiques visibles ont été éliminés (décision 90/261/CEE).</p>
26 juin 1990 :	<p>Adoption de la directive du Conseil (90/425/CEE) sur les contrôles vétérinaires et zootechniques. Cette directive a le même objet que la précédente, mais concerne les animaux vivants et certains produits. Les déchets d'animaux transformés comme ingrédients pour les aliments pour animaux sont mentionnés dans la liste des produits non soumis à harmonisation, mais dont les échanges seront soumis aux contrôles prévus par la directive (cette directive est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992).</p>
24 juillet 1990 :	<p><i>La France interdit toute utilisation de farines de viande dans l'alimentation des bovins.</i></p>
Novembre 1990 :	<p><i>Premier cas d'ESB en Suisse.</i></p>
27 novembre 1990 :	<p>Adoption de la directive du Conseil (90/667/CEE) arrêtant les règles sanitaires relatives à l'élimination et à la transformation de déchets animaux, à leur mise sur le marché et à la protection contre les agents pathogènes des aliments pour animaux d'origine animale ou à base de poisson (cette directive est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992).</p>
Février 1991 :	<p><i>Premier cas d'ESB en France</i></p>
Mars 1991 :	<p><i>Premier cas d'ESB au Royaume-Uni chez un animal né après l'interdiction des farines (NAIF)</i></p>
14 mai 1992 :	<p>La Commission européenne interdit l'exportation entre Etats membres d'embryons des espèces bovines provenant de femelles chez lesquelles l'existence d'une ESB est suspectée ou confirmée. Elle interdit également l'expédition à partir du Royaume-Uni d'embryons animaux de l'espèce bovine provenant de donneuses nées avant le 18 juillet 1988 ou de donneuses descendant de femelles chez lesquelles l'ESB est suspectée ou confirmée (décision 92/290/CEE).</p>

31 juillet 1992 :	<i>Interdiction en France de produits d'origine bovine dans les aliments pour bêbés.</i>
1 ^{er} juillet 1993 :	Entrée en vigueur du Marché unique
14 juillet 1993 :	<i>100 000 cas d'ESB confirmés ont été déclarés au Royaume-Uni.</i>
27 juin 1994 :	La Commission européenne interdit à partir du 27 juillet 1994 dans tous les Etats membres l'utilisation de protéines dérivées de tissus de ruminants ou - en cas de difficulté d'identification - de tous mammifères dans l'alimentation des ruminants (décision 94/381/CE).
	La Commission européenne adopte une décision relative à l'agrément de systèmes de traitement thermique de remplacement pour la transformation des déchets de ruminants pour inactiver les agents ESB (décision 94/382/CE).
27 juillet 1994 :	La Commission européenne impose au Royaume-Uni de détruire certains abats des bovins âgés de plus de six mois. Elle interdit également l'expédition à partir du Royaume-Uni des protéines produites à partir de matériel de ruminant fabriquées avant le 1^{er} janvier 1995. Les carcasses expédiées à partir du Royaume-Uni ne peuvent provenir que d'exploitations exemptes de cas d'ESB depuis six ans (cette décision sera ensuite amendée pour permettre le commerce de bovins de moins de trente mois). Dans le cas contraire, la viande doit être désossée et sans tissus nerveux ou lymphatiques (décision 94/474/CE)
20 décembre 1994	<i>La France interdit d'utiliser des protéines animales dans l'alimentation des ruminants (+ transcription de la directive 94/381/CE)</i>
30 janvier 1995 :	<i>Le Royaume-Uni doit transcrire en droit britannique les recommandations concernant l'identification et la traçabilité des bovins</i>
20 février 1996 :	<i>Cinq Länder allemands interdisent unilatéralement l'entrée de viande bovine britannique sur leur territoire. La Commission européenne engage une procédure à l'égard du gouvernement allemand pour infraction aux règles sur la libre circulation des marchandises.</i>
20 mars 1996 :	<i>Announce du ministre de la Santé britannique à la Chambre des communes sur la possible transmission à l'homme</i>
20-25 mars 1996 :	<i>13 États membres, dont la France interdisent successivement l'entrée sur leur territoire de viande bovine britannique.</i>
27 mars 1996 :	La Commission européenne interdit l'expédition à partir du Royaume-Uni vers les autres États membres de l'ensemble des produits bovins (décision 96/239/CE).
Avril 1996 :	<i>Le gouvernement français prend plusieurs mesures pour le retrait de la chaîne alimentaire de certains abats spécifiés bovins.</i>

11 juin 1996 :	La Commission européenne décide de lever l'interdiction d'expédition à partir du Royaume-Uni vers les autres Etats membres pour la gélatine, le suif et le sperme bovins (décision 96/362/CE).
8 juillet 1996 :	<i>La France interdit d'utiliser toutes les protéines animales (y compris les farines de volailles, plumes, poissons, etc.) dans l'alimentation des ruminants.</i>
18 juillet 1996 :	La Commission européenne adopte une décision sur les conditions de traitement des déchets de mammifères au regard de l'inactivation des agents de l'ESB (133° - 3 bars - 20 Minutes) (Décision 96/449)
6 février 1998 :	<i>Arrêté français imposant un traitement unique des farines de viande destinées à l'alimentation animale à 133°, 3 bars, 20 minutes (transcription de la directive de juillet 96).</i>
16 mars 1998 :	Levée partielle de l'embargo contre le Royaume-Uni, notamment en ce qui concerne la gélatine et le suif (Décision 98/256)
23 avril 1998 :	La Commission européenne décide d'instaurer au niveau communautaire les principes généraux de l'épidémirosurveillance des encéphalopathies spongiformes transmissibles (Décision 98/272)
18 novembre 1998 :	La Commission européenne interdit l'expédition à partir du Portugal de l'ensemble des produits bovins (Décision 98/653)
5 juin 2000 :	La Commission européenne décide de mettre en oeuvre un programme communautaire de dépistage de l'ESB fondé sur l'utilisation de tests sélectifs à partir du 1^{er} janvier 2001 (Décision 2000/374).
29 juin 2000 :	La Commission européenne décide le retrait de la chaîne alimentaire de certains MRS (Décision 2000/418)
14 novembre 2000	<i>La France interdit l'utilisation des farines animales et de certaines graisses animales dans l'alimentation de tous les animaux.</i>
26 novembre 2000 :	<i>Premier cas d'ESB en Allemagne</i>
4 décembre 2000 :	Lors du Conseil « Agriculture », les ministres des quinze Etats membres décident l'interdiction pour une période de six mois de l'utilisation des farines carnées dans l'alimentation des animaux d'élevage à partir du 1^{er} janvier 2001 et le retrait de la chaîne alimentaire des animaux de plus de 30 mois non testés.
27 décembre 2000 :	La Commission européenne décide d'étendre la liste des MRS aux intestins de tous âges (Décision 2001/2)
Janvier 2001 :	<i>Premiers cas d'ESB en Autriche et en Italie.</i>
29 janvier 2001 :	Inclusion de la colonne vertébrale des bovins dans la liste des MRS

Synthèse du rapport de la Commission temporaire d'enquête en matière d'ESB du Parlement européen

Le Parlement européen a été, sans conteste, l'une des institutions les plus « en pointe » en matière d'ESB. On peut ainsi citer le rapport sur l'ESB du député européen M. Vasco Garcia de juillet 1992.

Lors de la première crise de la « vache folle », le Parlement européen a décidé de constituer une commission d'enquête sur l'ESB, le 18 juillet 1996, avec pour mandat d'examiner « les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, sans préjudice des compétences des juridictions communautaires et nationales ».

Cette commission a désigné comme président M. Reimer Böge (PPE, Allemand) et comme rapporteur M. Manuel Medina Ortega (PSE, Espagnol). Elle a déposé son rapport le 7 février 1997.

Ce texte souligne **la lourde responsabilité des autorités britanniques dans la propagation de la maladie**, mais il dénonce également **l'inaction du Conseil des ministres de l'Union européenne, les erreurs et négligences graves des services de la Commission européenne ainsi que la lourdeur et l'opacité des procédures de la comitologie**. Il contient enfin des **recommandations pour l'avenir**.

1. Le rapport attribue « la majeure partie de la responsabilité quant à la manière dont la crise de l'ESB s'est développée » aux responsables politiques et aux fonctionnaires du Royaume-Uni

En particulier, les autorités britanniques sont accusées de :

– ne pas avoir veillé à ce que l'interdiction de nourrir les ruminants avec des farines animales soit respectée de 1989 jusqu'au milieu de l'année 1996 ;

– de l'absence de volonté de mettre fin aux exportations de farines animales vers d'autres Etats membres (les exportations vers l'Union européenne ont doublé après l'interdiction de 1989) ;

– d'avoir exercé des pressions sur la Commission européenne afin qu'elle ne procède pas à des contrôles sur l'ESB au Royaume-Uni entre 1990 et 1994 ;

– de ne pas avoir respecté l'engagement pris lors du Conseil extraordinaire des 6 et 7 juin 1990 en matière d'identification du bétail à risque et de contrôle sur les abattoirs ;

– de ne pas avoir respecté les obligations prévues par la directive 89/662/CEE préconisant des inspections vétérinaires conformément aux règles du marché intérieur ;

– d'avoir pratiqué une politique d'obstruction (voire de chantage) au sein des institutions communautaires afin de faire pression sur la Commission et sur le Conseil pour les inciter à lever ou à assouplir l'embargo sur la viande bovine en provenance du Royaume-Uni.

Ainsi, le gouvernement du Royaume-Uni de John Major, « *première victime mais aussi premier coupable des ravages de cette épidémie a sous-estimé les risques de l'ESB pendant plusieurs années et a milité pour la levée de l'embargo sur la gélatine pour des raisons politiques. Non content de ce laxisme, le gouvernement britannique n'a pas respecté les embargos sur les farines, décrétés à partir de 1989. La viande de boeuf sous embargo et les produits dérivés ont fait l'objet de contrôles insuffisants*

 ».

Ce « manque de coopération » est allé jusqu'au refus du ministre britannique de l'Agriculture, M. Douglas Hogg, de se présenter devant la commission temporaire d'enquête, note le rapport.

2. L'inaction du Conseil des ministres de l'Union européenne

Après la réunion des 6 et 7 juin 1990, consacrée à l'ESB, le Conseil « Agriculture » n'a plus discuté du sujet jusqu'en juillet 1994 et ne s'est même pas assuré de la mise en oeuvre des conclusions qu'il avait adoptées en juin 1990.

« Le silence de cette institution au moment où les cas d'ESB culminaient au Royaume-Uni est révélateur de son incapacité ou du moins de son manque de volonté à gérer le dossier. On peut donc parler d'une démission de cette institution. »

3. Les erreurs et négligences graves de la Commission européenne

La Commission est coupable d'erreurs et de négligences graves, en particulier pour la période 1990-1994, avec les commissaires MM MacSharry et Steichen.

Ainsi, la Commission européenne, outre les dysfonctionnements administratifs constatés, est accusée d'avoir pratiqué une « politique de désinformation » visant à minimiser la gravité de l'épidémie pour protéger les intérêts industriels et agricoles. Le rapport cite, comme preuve de la volonté délibérée d'étouffer l'affaire, l'instruction donnée en 1990 par l'ancien commissaire chargé de l'agriculture, M. Ray Mac Sharry à l'ancien Directeur général de la DGVI (Agriculture), M. Guy Legras, de « *cesser toute réunion* » sur l'ESB. De la même manière, ce n'est qu'en 1996 que la Commission a décrété un embargo sur les farines animales en provenance du Royaume-Uni. Or, le rapporteur indique que la Commission disposait de suffisamment de pouvoirs pour prendre les mesures appropriées au regard du principe de précaution.

L'actuel commissaire, M. Fischler, a lui aussi à répondre d'erreurs manifestes, notamment de la décision levant l'interdiction d'exportation de gélatine, de suif et de sperme en provenance du Royaume-Uni.

4. Critique de la comitologie

« Du fait de l'opacité, de la complexité et du caractère anti-démocratique de ses modes de fonctionnement, le système de la comitologie semble échapper totalement à tout contrôle et permet à ses influences nationales et/ou industrielles de noyauter le processus de prise de décision communautaire », note le rapporteur.

Il y a eu une mauvaise coordination entre le Comité scientifique vétérinaire (composé d'experts indépendants chargés de conseiller la Commission) et le Comité vétérinaire permanent (sorte de mini-conseil dans lequel les représentants des États membres peuvent se prononcer sur la législation secondaire proposée par la Commission).

L'absence de procès-verbaux complets des réunions et la prépondérance de ressortissants britanniques au sein du sous-groupe de l'ESB du Comité vétérinaire scientifique incitent à penser qu'il y a eu une volonté délibérée de minimiser l'ampleur de la gravité de la situation.

L'existence dès 1990, d'un Comité pluridisciplinaire ou interservice, tels que ceux qui ont été instaurés en 1996, aurait contribué à accroître la transparence.

5. Les recommandations

En conclusion, le rapport propose notamment les recommandations suivantes :

– de prendre les sanctions appropriées à l'encontre des responsables, et, notamment, d'engager la responsabilité de la Commission européenne, et de prendre les sanctions disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires ;

– prévoir une base juridique claire pour la protection de la santé au niveau européen ;

– créer une seule direction générale chargée de la protection de la santé publique ;

– limiter le rôle des comités à une fonction purement consultative ;

– la création d'une Agence européenne d'inspection vétérinaire et phytosanitaire.

6. Le 27 octobre 1997, la Commission de suivi de l'ESB du Parlement a rendu un rapport sur la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête

Si les députés européens se félicitent de l'adoption de cinq règlements sur l'ESB (dont l'interdiction des MRS) et de la réorganisation des Comités scientifiques de l'Union européenne, ce deuxième rapport est très critique sur cinq points :

- alors que le Royaume-Uni est le principal responsable de l'épidémie, la Commission n'a pas tenté de récupérer auprès des autorités britanniques le coût du programme communautaire d'éradication de l'ESB. Le rapport propose de déduire ces coûts des prochaines dépenses du FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles) affectées au Royaume-Uni ;
- la Commission aurait dû introduire des mesures administratives distinctes à l'encontre du Royaume-Uni pour ne pas avoir fait respecter les règlements communautaires en vigueur dans le domaine du traitement des déchets d'animaux et l'alimentation de ruminants en protéines animales ;
- la Commission n'a pas agi à l'encontre du Royaume-Uni malgré le refus répété de l'ancien ministre de l'Agriculture M. Douglas Hogg (conservateur) de comparaître devant la commission ;
- s'écartant momentanément du comportement britannique, la commission parlementaire s'en prend au fait que certains fonctionnaires de la direction générale de l'Agriculture (DG VI) de la Commission européenne accusés de mauvaise gestion de l'affaire de l'ESB n'ont pas été sanctionnés. Le rapport invite une nouvelle fois la Commission à ouvrir sans tarder une enquête disciplinaire ;
- la Commission n'a pas proposé un amendement au Traité, qui aurait permis au Parlement de voter une motion de censure à l'encontre de certains membres de la Commission, et non collectivement contre toute l'équipe de commissaires.

* * *

*