



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ASSISES DU SANITAIRE ANIMAL

Diagnostic sur l'organisation du système sanitaire français

Rapport n° 24110

Décembre 2024

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Auteurs :

- Juliette Auricoste Inspectrice
- Elodie Bizien Inspectrice
- Benoit Bonnefoi Inspecteur général
- Dominique Chabanet Inspecteur général
- Loïc Evain Inspecteur général
- Didier Guériaux Inspecteur général
- Pascal Hendrikx Inspecteur général
- Bruno Locqueville Inspecteur général
- Jean-Pierre Orand Inspecteur général
- Yves Trégaro Inspecteur

Le présent rapport est un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) régi par les dispositions du décret no 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services. Il exprime l'opinion des membres du CGAAER qui l'ont rédigé en toute indépendance et impartialité comme l'exigent les règles de déontologie qui leur sont applicables en application de l'article 17 du décret sus cité. Il ne présage pas des suites qui lui seront données par le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.

SOMMAIRE

1. CADRE ET CONTEXTE	10
2. LA GOUVERNANCE SANITAIRE	11
2.1. Les enjeux	11
2.2. La réglementation	11
2.3. L'organisation actuelle	12
2.3.1. La gouvernance nationale	12
2.3.2. La gouvernance régionale	12
2.3.3. Les Programmes sanitaires d'intérêt collectif (PSIC)	12
3. LE MAILLAGE TERRITORIAL VETERINAIRE	14
3.1. Les enjeux	14
3.2. La réglementation	14
3.3. État des lieux : l'organisation actuelle	15
3.3.1. Une baisse régulière du nombre de vétérinaires exerçant auprès des animaux de rente.....	15
3.3.2. Le développement de déserts vétérinaires dans de nombreux territoires ruraux ...	15
3.3.3. La baisse du volume des prophylaxies obligatoires	16
3.4. Feuille de route « Maillage vétérinaire ».....	16
4. PLATEFORME D'ÉPIDEMIOSURVEILLANCE EN SANTÉ ANIMALE (ESA).....	17
4.1. Les enjeux	17
4.2. La réglementation	17
4.3. État des lieux de l'organisation et des activités de la Plateforme ESA.....	17
4.3.1. Une organisation multipartenariale et pluridisciplinaire	17
4.3.2. Un appui à 21 dispositifs de surveillance dans neuf filières	18
5. SYSTÈME NATIONAL D'ÉPIDEMIOSURVEILLANCE	21
5.1. Les enjeux	21
5.2. La réglementation	21
5.3. État des lieux du système national de surveillance	22
5.3.1. Organisation	22
5.3.1.1. Éleveurs et fournisseurs de données	23
5.3.1.2. Organismes à vocation sanitaire (OVS)	23
5.3.1.3. Vétérinaires	23
5.3.1.4. Acteurs de la surveillance de la faune sauvage.....	23
5.3.1.5. Laboratoires.....	23
5.3.1.6. Appui scientifique et technique.....	24
5.3.1.7. État	24
5.3.2. Modalités de surveillance	24

5.3.2.1. Surveillance événementielle	24
5.3.2.2. Surveillance programmée	25
5.3.2.3. Surveillance syndromique	25
6. TESTS DIAGNOSTICS	27
6.1. Les enjeux	27
6.2. La réglementation	27
6.3. État des lieux : l'organisation actuelle	28
7. MISE À DISPOSITION DU MÉDICAMENT VÉTÉRINAIRE	31
7.1. Les enjeux	31
7.2. La réglementation	31
7.3. État des lieux :	32
7.3.1. Le marché du médicament vétérinaire en France	32
7.3.2. Les principaux acteurs de la chaîne du médicament vétérinaire	33
7.3.2.1. L'industrie pharmaceutique vétérinaire :	33
7.3.2.2. Les distributeurs en gros – grossistes répartiteurs	33
7.3.2.3. Les ayants-droits	33
7.3.2.4. Les Groupements d'intérêt économique	33
7.3.3. Les problèmes de disponibilités des médicaments vétérinaires	34
8. VACCINATION	35
8.1. Les enjeux	35
8.2. La réglementation	36
8.3. État des lieux : l'organisation actuelle	37
8.4. Le cas particulier de l'IAHP	39
8.5. Le cas particulier des maladies vectorielles des ruminants	39
9. PRISE EN COMPTE DU SANITAIRE DANS LA LOI EGALIM	41
9.1. Les enjeux	41
9.2. La réglementation	41
9.3. État des lieux : l'organisation actuelle	42
9.3.1. Le champ d'application du dispositif Egalim	42
9.3.2. La prise en compte des dépenses courantes liées au sanitaire dans le coût de production	43
9.3.2.1. Monogastriques	43
9.3.2.2. Ruminants	44
9.3.3. La prise en compte des investissements importants dans le coût de production ...	44
10. FRAGILITÉ DES FILIÈRES FACE À LEURS SITUATIONS SANITAIRES	45
10.1. Les enjeux	45
10.2. La réglementation	45

10.3. État des lieux : l'organisation actuelle	46
10.3.1. La concentration des productions animales dans certaines zones.....	46
10.3.2. D'importants échanges avec l'Union européenne et les pays tiers	47
10.3.3. La prise en charge des risques par l'État et les professionnels.....	49
11. FAUNE SAUVAGE	50
11.1. Les enjeux	50
11.2. Réglementation.....	50
11.3. État des lieux : l'organisation actuelle	51
11.3.1. Comprendre et prévenir.	51
11.3.2. Surveiller.....	51
11.3.3. Lutter.	52
12. FILIÈRES RUMINANTS : RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE	53
12.1. Les enjeux	53
12.2. La réglementation	53
12.3. État des lieux : l'organisation actuelle	54
12.4. L'impact de la réglementation sur la filière ruminants.....	55
13. FILIÈRES RUMINANTS : ORGANISATION SANITAIRE	57
13.1. Les enjeux	57
13.1.1. Les ruminants segmentés en cinq filières.	57
13.1.2. Des contraintes sanitaires fortes dominées par des émergences.	57
13.1.3. Des évolutions sociétales impactantes.	57
13.1.4. Des enjeux sur l'exportation et les importations de produits.	58
13.2. État des lieux : l'organisation actuelle.	58
13.2.1. Les acteurs de l'amont.....	58
13.2.2. Les industriels du secteur de l'aval.	58
13.2.3. Les distributeurs.	59
13.2.4. Les interprofessions.	59
13.2.5. Les acteurs de la faune sauvage.	59
13.2.6. L'État.	60
14. FILIÈRES RUMINANTS : GRANDES LIGNES DU FINANCEMENT DU SANITAIRE	61
14.1. Les enjeux	61
14.1.1. Selon les situations sanitaires : temps de paix, crise modérée ou crise majeure. 61	
14.1.2. Miser sur la prévention pour éviter les crises et minimiser les coûts de la lutte. ... 61	
14.1.3. Le financement de la surveillance a un impact sur la capacité à détecter des émergences.	61
14.1.4. L'indemnisation des actions de lutte et des impacts doit demeurer responsabilisante.	61

14.2. La réglementation.	62
14.3. État des lieux : l'organisation actuelle.	62
14.3.1. Les principaux outils de mutualisation du financement du sanitaire existant dans les filières ruminants.	62
14.3.2. Les caisses de secours.	62
14.3.3. Des accords interprofessionnels étendus.	63
14.3.4. Le fonds de mutualisation tel que défini par l'Union européenne.	63
14.3.5. La couverture assurantielle.....	64
14.4. Financement des actions de prévention, surveillance et lutte contre la tuberculose bovine.....	65
14.4.1. Enjeux.	65
14.4.2. Réglementation.	65
14.4.3. Schéma de financement.	66
14.4.3.1. Une estimation des coûts à dire d'expert.	66
14.4.3.2. Les coûts de la lutte et de son impact peuvent être majeurs.	66
14.4.3.3. La prévention montre des marges de progrès en termes de réalisation.	66
14.4.3.4. La répartition du financement des actions dépend fortement du domaine considéré.....	67
15. FILIÈRES RUMINANTS : ÉQUARRISSAGE	68
15.1. Les enjeux	68
15.2. La réglementation	68
15.3. État des lieux : l'organisation actuelle	69
15.3.1. Organisation générale	69
15.3.2. Organisation des filières ruminants.....	70
16. FILIÈRE PORCINE : RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE –.....	71
16.1. Les enjeux	71
16.2. La réglementation	71
16.3. État des lieux : l'organisation actuelle	72
16.4. L'impact de la réglementation sur la filière porc.....	74
17. FILIÈRE PORCINE : ORGANISATION SANITAIRE	75
17.1. Les enjeux	75
17.1.1. La menace de la peste porcine africaine accentuée par les émergences aux frontières de la France.	75
17.1.2. La biosécurité.	75
17.1.3. La faune sauvage.	76
17.1.4. La compétitivité et les marchés export.....	76
17.1.5. Prendre en compte la singularité de petites filières.....	76
17.1.6. Des plans de sauvegarde, d'amélioration et de développement.	76

17.2. La réglementation.	77
17.3. État des lieux : l'organisation actuelle.	79
17.3.1. La filière est directement impliquée dans le sanitaire.	79
17.3.2. La surveillance.	79
17.4. La préparation à la crise PPA.	80
17.4.1. Le plan national de préparation à la PPA.	80
17.4.2. L'expérience de la gestion de la PPA dans le Grand Est 2018-2020.	80
17.4.3. Les mesures prises en PACA suite à l'évènement sanitaire PPA en Italie.	80
17.4.4. L'exercice PI-ZHU d'évaluation des conséquences économiques de l'apparition d'un cas de PPA en élevage.	81
18. FILIÈRE PORCINE : GRANDES LIGNES DU FINANCEMENT DU SANITAIRE	82
18.1. Les enjeux.	82
18.1.1. Se préparer à la survenance de la PPA en France.	82
18.1.2. La co-construction de schémas de financement du sanitaire pour les productions animales.	82
18.1.3. La question du financement des actions sanitaires ne peut pas être déconnectée du revenu dégagé par les opérateurs et leurs prestataires.	82
18.2. La réglementation.	83
18.3. État des lieux :	84
18.3.1. Le financement de la surveillance.	84
18.3.2. Les principaux outils de mutualisation du financement du sanitaire en production porcine.	84
18.3.2.1. Les caisses de secours.	84
18.3.2.2. Des accords interprofessionnels étendus.	84
18.3.2.3. Le fonds de mutualisation tel que défini par l'Union européenne.	85
18.3.2.4. La couverture assurantielle.	85
18.3.2.5. Le financement du plan d'amélioration de la biosécurité en PACA.	85
18.4. Financement des actions de prévention, surveillance et lutte contre la peste porcine africaine.	86
18.4.1. Enjeux.	86
18.4.2. Schéma de financement.	86
18.4.2.1. Une estimation des coûts dépendante de scénarios d'apparition de la maladie.	86
18.4.2.2. Les coûts de la lutte et de son impact peuvent être majeurs.	87
18.4.2.3. La prévention montre des marges de progrès en termes de réalisation.	87
18.4.2.4. La répartition du financement des actions est dominée par des dépenses non affectées et le poids des investissements pour les éleveurs.	88
19. FILIÈRE PORCINE : ÉQUARRISSAGE	89
19.1. Les enjeux	89

22.4. Financement des actions de prévention, surveillance et lutte contre l'influenza aviaire hautement pathogène.....	104
22.4.1. Enjeux	104
22.4.2. Réglementation	104
22.4.3. Schéma de financement.....	104
22.4.4. Financement des actions de surveillance et de lutte contre les salmonelles réglementées	107
22.4.4.1. Enjeux	107
22.4.4.2. Financement.....	107
23. FILIÈRE AVICOLE : ÉQUARRISSAGE	109
23.1. Les enjeux	109
23.2. La réglementation	109
23.3. État des lieux : l'organisation actuelle	110
23.3.1. Organisation générale	110
23.3.2. Organisation des filières volailles.....	111

1. CADRE ET CONTEXTE

La ministre de l'agriculture, de la souveraineté et de la forêt a décidé lancer les assises du sanitaire animal pour conduire une réflexion de fond sur le système sanitaire français en matière de gouvernance, de financement, de la stratégie et du partage de responsabilité État – filières.

Afin de structurer ce projet, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux a été missionné pour poser un diagnostic sur l'organisation sanitaire en place dans toutes ses composantes ainsi que concernant les particularités des filières ruminants, porcins et volailles (choisies au regard des risques sanitaires qui les exposent aujourd'hui).

Ce diagnostic est une photographie de l'existant, il ne porte pas de jugement sur la performance du dispositif et son adaptation au nouvel environnement sanitaire des élevages français. Il est destiné à alimenter les discussions avec toutes les parties prenantes du système sanitaire animal français et susciter des contributions pour améliorer les dispositifs.

Il fait l'objet du présent rapport.

2. LA GOUVERNANCE SANITAIRE

2.1. Les enjeux

Les États Généraux du Sanitaire (EGS) réunis durant le premier trimestre 2010 avec une forte participation des professionnels, ont mis en exergue l'importance d'un système performant de prévention et de lutte contre les dangers sanitaires animal et végétal. En effet, un système performant contribue au bon état sanitaire et économique de la ferme France, mais aussi à la santé des citoyens et à la préservation de l'environnement, grâce à la prévention des zoonoses, des maladies et des ravageurs. Les travaux des EGS ont souligné que le bon état sanitaire doit être regardé au plan national et international comme un bien public que chacun doit s'attacher à préserver, en appréhendant les enjeux dans la logique systémique «One Health – Une seule santé». La préservation de ce bien public résulte certes des normes sanitaires qui s'imposent à tous, mais également de l'organisation que chaque pays décide de mettre au service de sa politique sanitaire. C'est pourquoi les acteurs des EGS ont consacré un volet important de leurs travaux à définir ensemble les contours d'une organisation sanitaire adaptable dont ils partageraient les valeurs et qu'ils mettraient en œuvre de manière collective, en clarifiant et consolidant le champ de responsabilité et de partage des coûts au sein de la filière.

2.2. La réglementation

Les ordonnances 2011-862 du 22 juillet 2011 et 2015-1242 du 7 octobre 2015 prises après les EGS ont défini l'organisation de la gouvernance sanitaire avec :

- Des Comités nationaux et régionaux d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CNOPSAV et CROPSAV), parlements du sanitaire qui sont consultés sur les orientations et sur des évolutions réglementaires ;
- Des délégations de contrôles et tâches officiels aux organismes à vocation sanitaire (OVS) et aux organisations vétérinaires à vocation technique (OVVT) ;
- Des associations sanitaires régionales (ASR), pilotées par les OVS, regroupant les représentants professionnels et les collectivités responsables de l'élaboration de schémas régionaux de maîtrise des risques sanitaires ;
- Des réseaux sanitaires.

L'ordonnance 2021-1370 du 20 octobre 2021 relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles a permis d'une part de simplifier pour partie le dispositif de gouvernance sanitaire initié lors des EGS en supprimant les notions d'Association Sanitaire Régionale (ASR), de schéma régional de maîtrise des risques sanitaires, et de réseau sanitaire, et d'autre part de créer un nouveau cadre juridique qui permette de mettre en œuvre des plans d'actions sanitaires qui prendront la forme de programme sanitaire d'intérêt collectif (PSIC) pour donner les moyens aux filières de mettre en œuvre ces plans d'actions sanitaires. L'ensemble de ces dispositions législatives a été travaillé avec les professionnels, notamment en CNOPSAV et publié en 2021. Ces textes permettent l'application dans le système français des règlements européens en santé animale et en santé des végétaux.

La prochaine étape consistera à publier les décrets d'application de l'ordonnance précitée, qui préciseront à la fois le contenu des dossiers des PSIC que présenteront les professionnels et l'articulation de ces programmes entre le niveau régional et national. En septembre 2023, le CNOPSAV santé animale et le CNOPSAV plénier ont été consultés sur les trois décrets d'application

sans permettre d'obtenir un avis favorable : les décrets n'ont pas encore été transmis au Conseil d'État faute d'accord collectif.

2.3. L'organisation actuelle

2.3.1. La gouvernance nationale

Placé auprès du ministre chargé de l'agriculture, le CNOPSAV est une commission consultative portant sur toute question relative à la santé et à la protection des animaux et des végétaux, ainsi que sur le sujet de l'identification des animaux. Présidé par le ministre chargé de l'agriculture ou son représentant, il est constitué d'une section plénière et de deux sections spécialisées (« section spécialisée dans le domaine animal » et « section spécialisée dans le domaine végétal »). Le CNOPSAV plénier se réunit une à deux fois par an, tandis que les sections spécialisées et les comités d'experts se réunissent plus fréquemment.

Le fonctionnement actuel est axé sur les actualités sanitaires et la réglementation et permet une large consultation des acteurs, notamment sur les projets de loi et les projets réglementaires en matière sanitaire. Pour autant, il apparaît une difficulté récurrente à traiter les problématiques végétales et animales de manière conjointe, ainsi qu'un manque de communication.

Les membres du CNOPSAV plénier ont souhaité que ce comité soit conforté comme lieu de discussion et de définition de la stratégie sanitaire nationale. Le CNOPSAV pourrait gagner en efficacité et en transparence et devenir force de propositions, en devenant un « conseil d'orientation sanitaire », qui définirait les grandes orientations en matière de politique sanitaire et les feuilles de route des différentes politiques publiques concernées, ainsi que les axes de travail des différentes sections spécialisées. La mise en place, au sein du CNOPSAV, d'un groupe de travail concernant les outils et le fonctionnement du CNOPSAV, a été décidée. Ce groupe de travail a fait connaître ses conclusions à l'ensemble du CNOPSAV au cours de l'année 2022 ; le nouveau schéma de fonctionnement n'a pas encore été arrêté.

2.3.2. La gouvernance régionale

Le CROPSAV est l'instance de concertation et de pilotage de la politique sanitaire animale et végétale dans la région. Ce comité, sous la présidence du préfet de région, a vocation à formuler des avis sur les sujets de santé animale, santé végétale et protection animale. Il est composé des représentants des collectivités territoriales, des organisations professionnelles agricoles, des chambres d'agriculture, des fédérations des chasseurs, des vétérinaires, des laboratoires d'analyses et de l'administration.

Cette instance est utilisée pour partager les enjeux et décisions lors des différentes crises sanitaires, selon des rythmes et des modalités propres à chaque région. Nous ne disposons pas d'analyse sur la fréquence effective des réunions des CROPSAV.

2.3.3. Les Programmes sanitaires d'intérêt collectif (PSIC)

Les programmes sanitaires d'intérêt collectif (PSIC) viennent remplacer les plans collectifs volontaires (PCV). Il s'agit d'une transformation forte du dispositif sanitaire, en créant la possibilité de mettre en œuvre des programmes sanitaires de lutte à l'initiative des professionnels sur le volet sanitaire.

L'article L. 201-10 du code rural et de la pêche maritime dispose que

« des programmes sanitaires d'intérêt collectif peuvent être élaborés afin de favoriser la prévention, la surveillance et la lutte contre les dangers sanitaires et de mutualiser les coûts correspondants ».

Leur objectif est de créer des synergies chez les professionnels en leur laissant la possibilité, s'ils le souhaitent, de porter des mesures de gestion sur des dangers sanitaires.

Un PSIC peut être reconnu ou étendu sur le modèle des accords interprofessionnels : toute personne morale représentant 70% des détenteurs, organismes reconnus comme Organismes à Vocation Sanitaire (OVS), ou fédération d'OVS représentant au moins 75% des OVS peuvent soumettre un PSIC à l'État. La reconnaissance s'applique aux personnes adhérentes au programme avec des certifications possibles, et l'extension s'applique à l'ensemble des détenteurs d'animaux ou de végétaux.

Les dispositions d'application de cet article sont incluses dans le projet de décret relatif aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles. La DGAL aura pour mission de garantir de la cohérence et de l'harmonisation de ces PSIC.

Plusieurs projets de PSIC sont en cours de réflexion ou d'élaboration aussi bien dans le domaine animal que végétal ; en particulier, GDS France travaille notamment depuis plusieurs mois à un PSIC sur la loque américaine, le varroa et *Aethina tumida* avec la filière apicole.

3. LE MAILLAGE TERRITORIAL VETERINAIRE

3.1. Les enjeux

Les vétérinaires forment avec l'État, les éleveurs et les laboratoires d'analyse, les 4 piliers du système sanitaire français dont les objectifs sont la détection précoce des maladies animales et une réaction rapide et efficace en cas de détection pour éviter leur diffusion.

Pour cela, la France a choisi une relation de type partenariat public/privé entre l'État et les vétérinaires. Dans le cadre de leur pratique libérale, les vétérinaires réalisent des activités de soins, de chirurgie, de prescription et de délivrance de médicaments vétérinaires pour tout type d'animal. Pour l'État, ils assurent une mission de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales réglementées.

Plus de 60% des maladies humaines sont d'origine animale. Les vétérinaires jouent par conséquent un rôle de sentinelle incontournable dans la préservation de la santé de l'homme en prévenant les risques zoonotiques (70% des maladies animales peuvent être transmises à l'homme) par une surveillance au plus près du terrain. Leur formation leur permet d'avoir une approche des enjeux sanitaires répondant au concept « Une seule santé ». Par exemple, ils contribuent largement à la lutte contre l'antibiorésistance et sont des acteurs majeurs des plans Ecoantibio et de leur réussite.

La présence des vétérinaires dans les zones d'élevage est donc essentielle à la performance sanitaire et économique des exploitations et à la préservation de la santé publique. Néanmoins, leur nombre diminue dans les territoires ruraux, induisant un phénomène de "désertification vétérinaire" qui pèse sur la bonne santé du cheptel français, mais également sur l'activité agricole en elle-même.

3.2. La réglementation

Les docteurs vétérinaires appartiennent à une profession réglementée soumise à des règles d'exercice précisées par le Code rural et de la pêche maritime (CRPM) ; sous le contrôle du Conseil National de l'Ordre des vétérinaires (CNOV), ils sont astreints aux règles d'un code de déontologie.

Le code rural et de la pêche maritime (CRPM) définit les modalités d'intervention des vétérinaires dans le cadre de la surveillance, de la prévention et de la lutte vis-à-vis des maladies réglementées :

- les détenteurs d'animaux doivent faire réaliser certaines interventions, listées par la réglementation, par un vétérinaire habilité par l'État (art. L 203-1). L'habilitation sanitaire est donc la formalisation d'une relation qui s'établit entre l'État et le vétérinaire habilité : l'État donne au vétérinaire habilité le monopole de la réalisation de certaines interventions et le vétérinaire habilité s'engage à respecter la réglementation spécifique à l'exercice de l'habilitation ainsi qu'à appuyer l'État en cas de besoin urgent, notamment en situation de police sanitaire ;
- une autre relation est décrite dans le CRPM (art. L 203-2 et L 203-3), celle qui existe entre le détenteur des animaux et le vétérinaire habilité qu'il a obligation de désigner. Ce vétérinaire habilité ainsi désigné est appelé vétérinaire sanitaire (VS). Cette relation place par ailleurs le VS comme l'interlocuteur privilégié de l'État, la DDecPP/DAAF, pour les problématiques sanitaires au sein du lieu de détention des animaux ;
- en cas de police sanitaire, notamment lorsqu'une maladie réglementée apparaît où que l'on suspecte son apparition, l'État mandate le vétérinaire sanitaire de l'élevage pour mettre en place les mesures de lutte (art. L 203-7 CRPM). On parle alors de vétérinaire mandaté, il a

alors le statut de vétérinaire officiel et son action engage la responsabilité de l'État. Dans d'autres circonstances (certification aux échanges, contrôles officiels dans les domaines du bien-être animal et de la sécurité sanitaire des aliments), les vétérinaires sont mandatés après un appel à candidatures.

Les responsabilités du vétérinaire sont aussi précisées dans le règlement (UE) 2016/429 du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles.

Le vétérinaire praticien est également un ayant droit du médicament vétérinaire. En tant que tel, il prescrit et peut délivrer les médicaments vétérinaires pour les animaux dont il assure personnellement les soins selon les dispositions du code de la santé publique (CSP), du CRPM et du règlement européen (UE 2019/6) relatif aux médicaments vétérinaires.

3.3. État des lieux : l'organisation actuelle

3.3.1. Une baisse régulière du nombre de vétérinaires exerçant auprès des animaux de rente

Selon l'atlas démographique de la profession vétérinaire piloté par le CNOV, la dynamique de la démographie de la profession vétérinaire est positive (+ 16% depuis 2016) mais ne concerne pas tous les domaines d'activité.

Au bilan, en 2023, 21 494 vétérinaires sont inscrits à l'Ordre des vétérinaires en France.

Le CNOV estime le besoin annuel en vétérinaires praticiens à 1 400 par an alors qu'environ un peu moins de 1 200 s'inscrivent chaque année au tableau de l'Ordre. Toutefois les projections prospectives estiment qu'en 2030, environ 2 000 vétérinaires par an arriveront sur le marché en prenant en compte les 5 écoles vétérinaires existantes en France, les étudiants français formés à l'étranger et les vétérinaires de nationalités étrangères venant s'installer en France.

Cependant, la population des vétérinaires qui exercent exclusivement ou de façon prédominante dans le secteur des animaux de rente continue de baisser régulièrement depuis 2016 (diminution de 1,2% entre 2022 et 2023). La part des vétérinaires exerçant auprès des animaux de rente ne représente plus en 2023 que 15,2% de l'ensemble des vétérinaires praticiens.

Cette tendance « baissière » du nombre de ces vétérinaires est liée à plusieurs facteurs, parmi lesquels :

- l'évolution des attentes des jeunes générations quant aux conditions de travail : meilleur équilibre entre la vie personnelle et la vie professionnelle, la médecine rurale étant moins propice pour y répondre ;
- une première expérience parfois répulsive pour les jeunes vétérinaires motivés à faire de la médecine rurale,
- le tout dans des zones rurales n'offrant pas toujours les attentes au niveau vie sociale.

3.3.2. Le développement de déserts vétérinaires dans de nombreux territoires ruraux

Pour des raisons multiples touchant par exemple à l'attractivité des territoires, aux difficultés de recrutement, au maintien des jeunes diplômés au sein des structures vétérinaires, à la perte progressive de l'importance de l'élevage en France ou à l'organisation des soins au sein de la profession, le maillage vétérinaire se détériore sur la quasi-totalité du territoire français.

3.3.3. La baisse du volume des prophylaxies obligatoires

La baisse constatée du volume des prophylaxies obligatoires s'est mécaniquement traduite pour le vétérinaire sanitaire par une baisse de revenus issus de l'engagement en tant que vétérinaire habilité. Plus généralement, le modèle de la rémunération de la surveillance programmée est remis en question. Le sujet de la rémunération de la surveillance événementielle, qui n'est pas toujours payée en tant que telle, est également mis sur la table. Par ailleurs, dans certaines filières, durement touchées par des crises sanitaires à répétition, l'investissement très important des vétérinaires sanitaires agissant en tant que vétérinaires mandatés souligne un déséquilibre de la rémunération « en temps de paix » par rapport aux périodes de crise.

3.4. Feuille de route « Maillage vétérinaire »

Dès 2016, le ministère chargé de l'agriculture s'est engagé avec les professions vétérinaire et agricole dans une « feuille de route pour le maintien des vétérinaires en productions animales et en territoires ruraux » pour anticiper les évolutions démographiques du monde vétérinaire et assurer ainsi un maillage suffisant pour la santé animale et la santé publique.

Pour plus d'efficacité, cette feuille de route vise à renforcer le triptyque éleveurs-vétérinaires-État et à trouver des solutions pratiques à la problématique du maillage vétérinaire en mobilisant l'ensemble des acteurs. Ce renforcement est indispensable au maintien du haut niveau de performance de notre dispositif sanitaire et à son adaptation aux évolutions en lien avec la loi santé animale ainsi qu'aux actuels changements sociologiques et organisationnels de la profession vétérinaire et du monde agricole.

Certaines actions de cette feuille de route visent plus particulièrement les acteurs territoriaux. Ainsi, depuis décembre 2020, toutes les collectivités territoriales peuvent attribuer des aides aux vétérinaires et aux élèves vétérinaires s'engageant à exercer auprès des animaux d'élevage sur le territoire des collectivités concernées. En complément, le ministère finance plusieurs actions pilotées par le CNOV et Chambre d'agriculture France (CdAF) visant à aider les acteurs locaux à mettre en œuvre des mesures pour prévenir et lutter contre la désertification vétérinaire.

Pour 2024, le comité de pilotage de la feuille de route a défini les actions prioritaires suivantes pour chacun des axes de la feuille de route :

- axe « Favoriser l'ancrage territorial (des vétérinaires) » : mise en place, par le CNOV et CdAF, d'un suivi national de l'état du maillage vétérinaire et des actions territoriales visant à prévenir et lutte contre la désertification ;
- axe « Renforcer les relations vétérinaires – État » : en s'appuyant sur les éléments recueillis lors des réflexions délocalisées organisées en 2023, redéfinir les missions et le mode des rémunérations des vétérinaires sanitaires (chantier « Le VS de demain ») ;
- axe « Renforcer les relations vétérinaires – éleveurs » : finalisation de la réforme du suivi sanitaire permanent (SSP) des élevages et encadrement de la télémédecine.

La profession vétérinaire est dans l'attente de la consolidation de l'ensemble de ces chantiers et également de celui de la délégation d'actes aux auxiliaires spécialisés vétérinaires porté par le projet de loi d'orientation agricole programmé en première lecture du Sénat sur décembre 2024 et janvier 2025.

4. PLATEFORME D'ÉPIDEMIOSURVEILLANCE EN SANTÉ ANIMALE (ESA)

4.1. Les enjeux

La surveillance épidémiologique consiste à collecter et enregistrer des données de manière continue sur l'état de santé et les facteurs de risque de populations animales afin de détecter l'apparition de maladie et suivre leur évolution dans le temps et dans l'espace dans le but d'adopter des mesures appropriées de lutte (AEEMA¹, 2020). La surveillance épidémiologique est donc essentielle pour documenter une situation sanitaire et permettre la décision d'actions par les acteurs et décideurs de la santé animale.

La mise en place et le fonctionnement de la surveillance répondent à des principes méthodologiques bien déterminés. Élaborer des dispositifs de surveillance adaptés est un véritable enjeu, car la surveillance implique de nombreux acteurs appartenant aux organismes professionnels, privés et publics parties prenantes de la santé animale. Elle ne peut être efficace que si une synergie entre eux est effective.

Le ministère en charge de l'Agriculture a lancé en 2010 les États généraux du sanitaire (EGS) dans le but de rendre plus performante la politique de sécurité sanitaire en France, incluant la surveillance épidémiologique. Considérant la nécessité de renforcer la mise en place, le fonctionnement et l'évaluation des systèmes de surveillance dans le pays, le plan d'action des EGS a décidé de la mise en place de la Plateforme d'épidémiosurveillance en santé animale (Plateforme ESA) qui a été effective en 2011 au travers d'une convention (échéance 01/07/2028).

4.2. La réglementation

Art. L201- 14 du Code rural et de la pêche maritime (Ordonnance du 7 Octobre 2015)

« ... II.- Des plateformes d'épidémiosurveillance, dotées ou non de la personnalité morale, sont constituées en vue d'apporter aux services compétents de l'État et à leur demande, aux autres gestionnaires de dispositifs de surveillance, un appui méthodologique et opérationnel pour la conception, le déploiement, l'animation, la valorisation et l'évaluation des dispositifs de surveillance sanitaire et biologique du territoire... »

4.3. État des lieux de l'organisation et des activités de la Plateforme ESA

La Plateforme ESA apporte un appui méthodologique aux systèmes de surveillance. Elle n'aborde pas le volet lutte contre les maladies ou le volet évaluation du risque qui lui est porté par les comités d'expert de l'Anses.

4.3.1. Une organisation multipartenariale et pluridisciplinaire

La Plateforme ESA est organisée autour d'un comité de pilotage, d'une équipe de coordination, d'une équipe d'appui transversal et de groupes de travail thématiques.

Le comité de pilotage de la Plateforme ESA (Copil ESA) décide des orientations de la surveillance. Il assure un pilotage collégial de la surveillance avec l'ensemble des membres de la Plateforme. Il

¹ Association pour l'Étude de l'Épidémiologie des Maladies Animales

est constitué d'un représentant pour chacun des onze organismes membres signataires de la convention de la Plateforme (DGAL, Anses, INRAE, GDS France, La coopération agricole, OFB, FNC, Adilva, Cirad, SNGTV et Santé publique France) qui ont une activité en lien direct avec la surveillance en santé animale au plan national.

La Plateforme ESA mène ses travaux via des groupes de travail (GT), constitués d'experts techniques, scientifiques et réglementaires permettant une approche multidisciplinaire et collaborative. En 2024, les 28 GT de la Plateforme ESA ont mobilisé 311 experts techniques provenant de 60 organismes différents. L'équipe d'appui transversal, constituée de personnels de l'Anses et d'INRAE, assure un appui dans les domaines de la gestion de données, de l'épidémiologie, des biostatistiques, de l'informatique et de la communication. L'équipe de coordination constituée de l'Anses, de la DGAL et d'INRAE assure le lien entre le comité de pilotage et les GT ainsi que l'encadrement de l'équipe d'appui transversal.

Le Plateforme ESA s'intéresse à tout danger sanitaire ayant ou pouvant avoir un impact sur la santé animale ou la santé publique et pour lequel une surveillance est à réaliser chez les animaux.

Le consensus est le principe fondateur du fonctionnement de la Plateforme ESA et s'applique dans toutes ses instances, du Copil aux GT. L'approche interdisciplinaire et collaborative s'inscrit dans la volonté de créer des synergies entre les domaines de la surveillance, de la référence, de l'évaluation des risques, de la recherche et de la gestion des risques. La Plateforme ESA apporte un appui à des dispositifs dont les gestionnaires restent les seuls décisionnaires. Ces gestionnaires sont également responsables de la collecte et de la gestion des données de surveillance. La qualité des analyses réalisées dans le cadre de la Plateforme ESA sera donc conditionnée par la qualité des systèmes d'information qui fournissent ces données.

La Plateforme ESA conduit des activités conjointes (thématiques ou méthodologiques) avec les plateformes de surveillance de la chaîne alimentaire (SCA) et de surveillance de la santé végétale (ESV) créées en 2018. Ces activités sont coordonnées par une cellule de coordination interplateformes. Ces travaux conjoints entre les trois plateformes sont un moyen supplémentaire d'assurer une approche selon le principe « Une seule santé ».

4.3.2. Un appui à 21 dispositifs de surveillance dans neuf filières

Les GT sont soit pérennes (appelés groupe de suivi, 23 en 2024), soit à durée limitée dans le cadre d'un projet (3 en 2024) ou de la réalisation d'une investigation épidémiologique (2 en 2024). La majorité des GT (24) est dédiée à l'appui d'un dispositif de surveillance spécifique dans une filière. Les autres (4) sont des GT transversaux soit sur une ou plusieurs maladies (veille sanitaire internationale, salmonelloses, par exemple), soit sur une méthode (qualité des données, par exemple). Le détail des GT est indiqué dans la figure 1.

Les travaux des GT sont destinés à améliorer l'efficacité des dispositifs de surveillance auxquels ils sont dédiés. Les GT ne font que des propositions et il appartient au gestionnaire du réseau de les retenir ou non. Les sujets relatifs au financement de la surveillance ne sont pas abordés par les GT qui veillent cependant à avoir des recommandations raisonnables. Selon les attentes exprimées par le(s) gestionnaire(s) du dispositif suivi dans le cadre de la Plateforme ESA plusieurs types d'activités d'appui peuvent être mis en œuvre par un GT :

- Développement, adaptation et promotion des dispositifs de surveillance ;

- Co-construction des protocoles de surveillance entre les différents acteurs concernés tenant compte des avancées scientifiques dans le domaine ;
- Réalisation de synthèses sur la situation épidémiologique des dangers sanitaires et proposition des éléments de compréhension des déterminants des phénomènes sanitaires d'importance pour élaborer des mesures de surveillance adaptées ;
- Évaluation des dispositifs de surveillance et recommandation d'actions d'amélioration ;

Réalisation d'actions d'investigation épidémiologique.

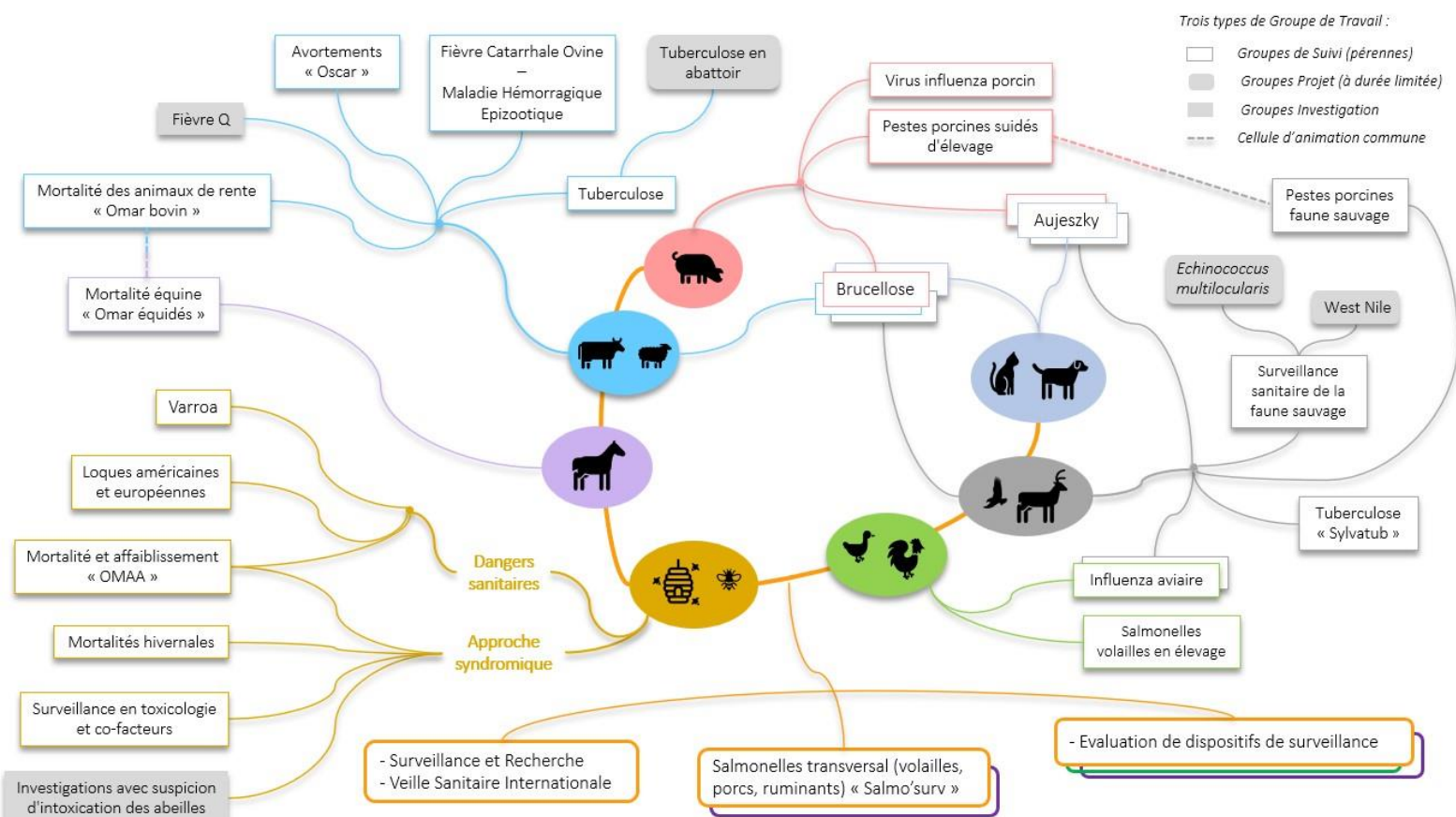


Figure 1 : Représentation schématique des groupes de travail de la Plateforme ESA en fonctionnement en 2024
(source : Plateforme ESA 2024)

Les principales maladies animales d'intérêt collectif par leur impact économique ou de santé publique pour lesquelles l'État est gestionnaire de la surveillance (notamment les maladies classées A, B ou C par la Loi de santé animale de l'Union européenne) font l'objet d'un appui par la Plateforme ESA (telle que l'influenza aviaire, les pestes porcines, la tuberculose bovine, la FCO et la MHE, les salmonelloses, etc.). Dans ces cas, les travaux des GT sont pris en compte pour l'élaboration des documents officiels sur la surveillance de ces maladies (arrêtés ministériels ou instructions techniques) et permettent un appui aux politiques publiques.

Dans le cadre des activités d'un de ses groupes à activité transversale, la Plateforme ESA assure une veille sanitaire internationale. Cette veille suit la situation sanitaire des maladies à évolution marquante au niveau national (IAHP, FCO, MHE, etc.) et international ainsi que des maladies qui représentent une menace (PPA, PPR, etc.). Ce bulletin hebdomadaire tout public mis en ligne sur

le site internet de la Plateforme ESA constitue un outil de communication de référence pour tous les acteurs de la santé animale.

La Plateforme ESA développe enfin des systèmes de surveillance novateurs tels que l'observatoire de la mortalité des animaux de rente, qui permet un suivi et une analyse fine, quasiment en temps réel, de la mortalité bovine à l'usage des services de l'État, les équarrisseurs et des organisations sanitaires telles que les GDS et les OVVT.

Le devenir de la Plateforme ESA sera conditionné à la reconduction de sa convention cadre au-delà de juillet 2028.

Références :

- Plateforme ESA (2024) *rapport annuel 2023*. 101 p. https://plateforme-esa.fr/sites/default/files/2024-10/Rapport_Activite_2023-2024.pdf
- Céline Dupuy, Célia Locquet et al. (2024) *The French National Animal Health Surveillance Platform: an innovative, cross-sector collaboration to improve surveillance system efficiency in France and a tangible example of the One Health approach*. *Front. Vet. Sci.*, 21 August 2024, Volume 11 - 2024 | <https://doi.org/10.3389/fvets.2024.1249925>

5. SYSTÈME NATIONAL D'ÉPIDÉMIOLOGIE SURVEILLANCE

5.1. Les enjeux

La surveillance épidémiologique consiste à collecter et enregistrer des données de manière continue sur l'état de santé et les facteurs de risque de populations animales afin de détecter l'apparition de maladies et suivre leur évolution dans le temps et dans l'espace dans le but d'adopter des mesures appropriées de lutte (AEEMA², 2020). La surveillance épidémiologique est donc essentielle pour permettre la décision d'actions par les acteurs et décideurs de la santé animale. Il importe que ces dispositifs de surveillance soient orientés de manière à répondre aux objectifs de gestion qu'ils appuient.

La surveillance permet de répondre à des objectifs très variés dont les principaux sont :

- Détecter de manière précoce l'apparition d'une maladie : c'est le cas pour les maladies exotiques, comme la PPA, la fièvre aphteuse ou de nouveaux sérotypes de la FCO ou des maladies nouvelles, comme l'ont été le virus Schmallenberg ou l'ESB ;
- Suivre l'évolution d'une maladie pour permettre d'évaluer la performance des mesures de lutte en place et décider en conséquence de leur évolution (comme ce fut le cas par exemple pour le renforcement de la prévention par la vaccination contre l'IAHP) ;
- Prouver l'absence d'une maladie pour obtenir et maintenir une reconnaissance officielle permettant le maintien ou l'ouverture de marchés à l'export (comme c'est régulièrement le cas pour l'IAHP en période inter-épizootique) ;

L'atteinte de ces objectifs est subordonnée à la mise en place d'une ou plusieurs modalités de surveillance ainsi que d'une organisation dédiée permettant la synergie entre de nombreux acteurs appartenant à des organismes professionnels, privés et publics parties prenantes de la santé animale.

En complément de la surveillance sensu stricto, la veille sanitaire permet d'identifier, analyser et suivre des signaux relatifs aux dangers sanitaires menaçant le territoire français en santé animale. Cette veille est assurée par la plateforme nationale d'épidémiosurveillance (voir chapitre 4)

Une défaillance de la surveillance peut avoir des conséquences sanitaires et économiques graves. Un exemple frappant demeure le retard de trois semaines à la détection de la fièvre aphteuse au Royaume-Uni en 2001, qui a occasionné plus de 2000 foyers, l'abattage de plus de 4,2 millions d'animaux dans plus de 9000 exploitations avec un coût de 3 milliards de Livres sterling pour le secteur agricole et agroalimentaire, une perte de 3 milliards de revenus du tourisme et une baisse de 0,2 point du PIB. Dans une moindre mesure, des défauts de surveillance de la tuberculose bovine peuvent entraîner la contamination de nouveaux élevages avec les coûts sanitaires et économiques qui leur sont liés.

5.2. La réglementation

Le premier acteur de la surveillance est l'éleveur. L'article L.201-8 du CRPM dispose que « *les propriétaires ou détenteurs d'animaux ou de végétaux et les personnes mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 201-2* » qui sont « *tenus, en application de la réglementation, notamment des dispositions mentionnées à l'article L. 201-4, de réaliser ou de faire réaliser des mesures de*

² Association pour l'Étude de l'Épidémiologie des Maladies Animales

surveillance, de prévention ou de lutte contre des dangers sanitaires, en supportent le coût, y compris celui du suivi de leur mise en œuvre, sans préjudice de l'attribution d'aides publiques. »

L'article L.201-4 du Code rural et de la pêche maritime (CRPM) dispose que « *I.- L'autorité administrative prend toutes mesures de prévention, de surveillance ou de lutte relatives aux dangers sanitaires mentionnés aux 3° du I et au 1° du II de l'article L. 201-1.* » et que « *III.-A la seule fin d'identifier la cause et l'étendue de phénomènes sanitaires émergents, l'autorité administrative peut obtenir des personnes mentionnées à l'article L. 201-7 la réalisation de tout prélèvement.* »

L'article L.221-1 du CRPM liste les maladies animales réglementées en vertu de l'application de la Loi de santé animale (LSA) qui font notamment l'objet de surveillance à savoir :

1. Les maladies listées par la LSA Art. 5 & 1 (Règlement 2016/429 du 09/03/16) ;
2. Les maladies émergentes listées par la LSA Art. 6 ;
3. Les autres maladies figurant sur une liste établie par le ministre chargé de l'agriculture, à l'encontre desquelles il peut être nécessaire, dans un but d'intérêt collectif, de mettre en œuvre des mesures nationales (Arrêté du 3 mai 2022 listant les maladies animales réglementées d'intérêt national).

Pour les maladies du 1 et 2 et celles du 3 lorsque cela s'avère nécessaire, l'article L.201-3 du CRPM indique que « *l'autorité administrative prend toutes mesures destinées à collecter, traiter et diffuser les données et informations d'ordre épidémiologique* » et que « *un décret en Conseil d'État (...) précise les conditions dans lesquelles la collecte des données et leur traitement peuvent être confiés à des personnes agréées par le ministère chargé de l'agriculture.* »

Les modalités de surveillance spécifiques de plusieurs maladies réglementées sont détaillées dans des arrêtés ministériels dédiés, comme par exemple l'arrêté du 8 octobre 2021 fixant les mesures techniques et administratives relatives à la prévention, la surveillance et la police sanitaire de l'infection par le complexe *Mycobacterium tuberculosis* des animaux des espèces bovine, caprine et porcine ainsi que des élevages de camélidés et de cervidés.

5.3. État des lieux du système national de surveillance

La mise en place et le fonctionnement de la surveillance répondent à des principes méthodologiques bien déterminés. Les protocoles de surveillance qui formalisent ces principes abordent entre autres deux éléments incontournables pour un bon fonctionnement de la surveillance : son organisation et les modalités de surveillance. Ces deux axes permettent de brosser un état des lieux général de la surveillance à l'échelon national.

5.3.1. Organisation

L'implication et l'organisation des acteurs sont un point clé du fonctionnement de la surveillance. Les gestionnaires des réseaux de surveillance sont responsables de la collecte et de la gestion des données de surveillance. Il importe que l'ensemble des acteurs soient intégrés dans le comité de pilotage de chaque réseau pour appuyer les décisions du gestionnaire notamment en matière d'animation et de financement. Le cas échéant, le gestionnaire peut bénéficier de l'appui méthodologique de la plateforme d'épidémiosurveillance.

5.3.1.1. Éleveurs et fournisseurs de données

L'implication des éleveurs et autres sources de données sanitaires (abattoirs, marchés, transporteurs) est une condition indispensable pour la réussite de la surveillance. Les groupements de défense sanitaires jouent un rôle important dans ce domaine par l'animation et le relai des messages en matière de déclaration des maladies animales. Dans les filières organisées, comme le porc ou la volaille, les groupements jouent également ce rôle, en complément ou non des GDS.

Les éleveurs prennent en charge une partie du coût des actes de surveillance programmée qui sont réalisés dans leurs élevages. La charge de ce coût va dépendre de leur localisation géographique (les éleveurs en zone à risque de tuberculose auront une charge plus importante), de l'implication des GDS ou des collectivités territoriales dans la prise en charge d'une partie de ce coût et de la nature de leur élevage (les éleveurs de canards qui vaccinent contre l'IAHP sont soumis à des actions de surveillance avec des coûts spécifiques).

5.3.1.2. Organismes à vocation sanitaire (OVS)

Par délégation, les OVS jouent le rôle d'organisation et de suivi de la surveillance pour un certain nombre de maladies réglementées.

5.3.1.3. Vétérinaires

Dans la majorité des cas, ce sont les vétérinaires sanitaires qui sont chargés de la collecte des données de surveillance des maladies réglementées. Leur rôle est de réaliser une veille pour mettre en évidence des suspicions de maladies contagieuses ce qui est réalisé dans le cadre de leurs activités « de routine » dans les élevages. Ils sont également en charge de la réalisation d'actes de surveillance programmée pour des maladies spécifiques (dépistage de la tuberculose bovine ou de la brucellose, par exemple).

La bonne réalisation de la veille est tributaire de la présence effective des vétérinaires dans les élevages (qui va en diminuant en raison d'une diminution du maillage et du recours au vétérinaire des éleveurs) et qui pose la question de la rémunération de cette activité de veille. La rémunération des actes de surveillance programmée est également un sujet en raison de l'hétérogénéité de la rémunération selon les départements et du montant de cette rémunération souvent jugé insuffisant par les vétérinaires pour sécuriser le maintien de cette activité dans les cabinets.

5.3.1.4. Acteurs de la surveillance de la faune sauvage

La surveillance de la faune sauvage s'appuie sur les chasseurs (art L223-5 du CRPM) mais aussi sur les gestionnaires d'espaces protégés ou d'autres utilisateurs de la nature. Cet aspect est développé dans une autre fiche.

5.3.1.5. Laboratoires

Les laboratoires de diagnostic vétérinaire (départementaux ou régionaux) ainsi que les laboratoires nationaux de référence assurent la réalisation et la qualité des analyses des prélèvements réalisés dans le cadre de la surveillance.

Le paysage des laboratoires de diagnostic évolue depuis une vingtaine d'années avec une tendance à la concentration dans une recherche de meilleure rentabilité de cette activité. Un certain nombre de conseils départementaux ont en effet décidé d'arrêter de subventionner une activité peu rentable

conduisant à la fermeture ou au rachat de laboratoires au profit de laboratoires régionaux qui misent sur une diversification des activités en dehors de la santé animale.

5.3.1.6. Appui scientifique et technique

Les principaux organismes d'appui scientifique et technique (Anses, INRAE, OFB, ENV, Cirad) sont réunis avec l'ensemble des acteurs de la santé animale au sein de la Plateforme d'épidémiosurveillance en santé animale (Plateforme ESA) dont l'objectif est d'apporter un appui méthodologique aux systèmes de surveillance (voir fiche n°10).

5.3.1.7. État

En matière de maladies animales réglementées, l'État assume plusieurs rôles :

- Les services déconcentrés départementaux et régionaux ont en charge une partie de l'animation et de la coordination des acteurs en lien avec les OVS qui assurent des missions déléguées. Cette activité se matérialise par des missions quotidiennes et la tenue des Comités régionaux d'orientation de la politique en santé animale et végétale (CROPSAV) qui abordent entre autres des sujets de surveillance ;
- Les services centraux (DGAL) sont les responsables de la politique de surveillance des maladies réglementées et assument à ce titre les décisions prises en matière d'orientation de la surveillance (en tenant compte de l'appui apporté par la Plateforme ESA) ;
- La DGAL coordonne également la gouvernance sanitaire nationale en conduisant le Comité national d'orientation de la politique en santé animale et végétale (CNOPSAV), des comités de pilotage spécifiques à la surveillance et à la lutte contre certaines maladies (tuberculose bovine, par exemple) et en présidant le comité de pilotage de la Plateforme ESA.

5.3.2. Modalités de surveillance

Chaque objectif de surveillance donne lieu à une ou plusieurs modalités de surveillance. Il ne s'agit pas ici de réaliser un inventaire exhaustif des modalités mises en œuvre en France, mais de décrire les principaux axes des activités de surveillance conduites. Un système de surveillance pour une maladie donnée associe souvent plusieurs de ces modalités de surveillance.

5.3.2.1. Surveillance événementielle

La surveillance événementielle, encore appelée surveillance passive, repose sur la déclaration spontanée de cas ou de suspicions de la maladie surveillée par les acteurs sources de donnée. Sa caractéristique est qu'il est impossible de connaître à l'avance le nombre, la nature et la localisation des données qui seront collectées. Cette modalité de surveillance est particulièrement adaptée aux situations où il s'agit d'assurer l'alerte précoce en cas d'apparition ou de réapparition d'une maladie. C'est donc cette surveillance qui est en place pour un grand nombre de maladies réglementées : PPA, fièvre aphteuse, IAHP, FCO, MHE, etc. Cette surveillance repose sur la dynamique des acteurs de terrain : éleveurs, vétérinaires, OVS, laboratoires, etc., pour être à même de détecter de manière précoce tous les cas de la maladie surveillée. Un défaut dans cette dynamique (manque de sensibilisation, défaut de maillage, déficit de capacité de diagnostic, etc.) peut entraîner une défaillance de la surveillance. Un indicateur de la performance de cette surveillance est le nombre de suspicions identifiées. L'absence de suspicion signe plus une absence de surveillance qu'une absence de la maladie.

D'un point de vue financier, cette surveillance est souvent considérée comme réalisée à « coût marginal » car reposant sur l'activité des différentes catégories d'acteurs. Ce principe peut cependant être remis en question selon les contraintes identifiées pour certains acteurs.

5.3.2.2. Surveillance programmée

La surveillance programmée, encore appelée surveillance active, repose sur l'acquisition des données par des actions programmées à l'avance et selon une méthodologie permettant d'inférer les résultats trouvés à la population suivie. Il est dans ce cas possible de définir à l'avance le nombre, la nature et la localisation des données qui vont être collectées par le dispositif. Cette modalité de surveillance est généralement considérée comme peu adaptée à la détection précoce d'un évènement.

Plusieurs types de surveillance programmée sont aujourd'hui mis en œuvre en santé animale pour répondre à différents objectifs et correspondant à des stratégies d'échantillonnage différentes.

L'échantillonnage peut ainsi être exhaustif en concernant certaines catégories de population dans certaines zones, telles que par exemple tous les élevages bovins d'une zone à risque de tuberculose pour assurer le dépistage de la maladie ou tous les élevages de canard ayant été vacciné contre l'influenza aviaire.

Cet échantillonnage peut se faire de manière aléatoire pour être représentatif d'une population donnée, comme c'est le cas pour le programme de surveillance de l'Union Européenne pour l'influenza aviaire permettant de prouver l'absence de circulation des sous-types H5 et H7 dans le pays.

Cet échantillonnage peut enfin être orienté ou de convenance pour des raisons pratiques, comme c'est le cas pour la surveillance programmée sur les sangliers tués à la chasse dans le cadre du réseau Sylvatub.

Dans tous les cas, la surveillance programmée occasionne des coûts qui peuvent être importants, que ce soit pour les éleveurs ou le responsable de la surveillance. La programmation implique en effet de mandater spécifiquement des opérateurs pour réaliser la surveillance avec les coûts que cela suppose. L'enjeu est donc de proportionner cette surveillance au risque que représente la maladie.

L'évaluation des dispositifs de surveillance vérifie l'adéquation entre les modalités de surveillance programmée et les objectifs. On notera que pour ce qui concerne les maladies vectorielles, le pays ne dispose pas de surveillance à proprement parler des vecteurs d'intérêt (culicoïdes, moustiques et tiques notamment).

5.3.2.3. Surveillance syndromique

La surveillance syndromique est définie comme la collecte, l'analyse, l'interprétation et la diffusion de données de santé en temps réel ou proche du réel, dans un objectif d'identification précoce d'un impact (ou d'une absence d'impact) d'une menace potentielle sur la santé humaine ou animale dont la gestion pourrait nécessiter la mise en place d'actions de santé publique. Contrairement à la plupart des systèmes de surveillance en santé qui se basent sur des diagnostics confirmés biologiquement, la surveillance syndromique est basée sur des indicateurs sanitaires non spécifiques (signes cliniques, symptômes, mortalité, ventes de médicaments, etc.) qui constituent un diagnostic

prévisionnel ou « syndrome »³. En santé animale, l'exemple de l'Observatoire de la mortalité des animaux de rente (Omar)⁴ constitue un exemple de système de surveillance syndromique fonctionnel. Il est fondé sur la base de données nationale d'identification bovine (BDNI) et le système d'échange de données informatisées sur les sous-produits animaux (EDI-SPAN⁵). Omar vise à détecter des dégradations de l'état de santé du cheptel bovin. Il produit également des outils à destination de l'Administration, des professionnels, éleveurs et vétérinaires permettant de mener des actions individuelles et collectives vis-à-vis de la mortalité et du bien-être animal.

³ <https://www.santepubliquefrance.fr/surveillance-syndromique-sursaud-R/qu-est-ce-que-la-surveillance-syndromique>

⁴ <https://www.plateforme-esa.fr/fr/observatoire-de-la-mortalite-des-animaux-de-rente-omar-bovins>

⁵ L'EDI-SPAN centralise depuis 2011 l'ensemble des données relatives aux demandes d'enlèvements reçus par les centres d'équarrissage, ainsi que des données relatives aux enlèvements effectivement réalisés

6. TESTS DIAGNOSTICS

6.1. Les enjeux

Il convient de disposer d'un écosystème du dépistage en mesure de produire les outils analytiques permettant la surveillance sanitaire du territoire, le diagnostic des maladies d'élevage et des maladies animales réglementées, le diagnostic (de l'absence de maladies) nécessaire à la certification des mouvements d'animaux, le diagnostic de maladies zoonotiques, la surveillance de l'antibiorésistance des souches bactériennes, la surveillance de l'émergence de nouveaux sérovars ainsi que la différenciation entre souches vaccinales et souches sauvages pour le contrôle des salmonelles en élevage avicole. Il se complète d'outils d'analyse permettant de sélectionner des animaux plus adaptés à notre environnement actuel (plus résistants à des maladies et moins émetteurs de carbone). Cette surveillance permet également, notamment grâce aux techniques de séquençage moléculaire d'établir des liens entre différents foyers et donc de mieux appréhender les mécanismes de diffusion de souches ou de séquences génétiques, ce qui est nécessaire pour améliorer la surveillance et apporter des mesures correctives visant à protéger les filières.

Cet écosystème est constitué d'un réseau d'acteurs de la surveillance (détenteurs d'animaux, chasseurs et vétérinaires) et d'outils du dépistage que sont : les Laboratoires de Référence de l'Union européenne (LRUE), les Laboratoires Nationaux de Référence (LNR), des fabricants de tests de diagnostic, des laboratoires publics et privés agréés (pour les maladies qui le nécessitent) ou reconnus, des opérateurs clients de ces laboratoires (GDS, interprofessions, groupements de producteurs, opérateurs de commercialisation d'animaux, etc.), et des éleveurs bénéficiaires ou clients pour ces analyses. L'État oriente cet écosystème et en est un pilote direct pour les maladies réglementées.

Les tests de diagnostic utilisés sont confrontés à des questions de performance (sensibilité et spécificité notamment), d'incertitudes liées aux phénomènes biologiques, de rapidité d'obtention des résultats et de coût économique du service rendu à l'utilisateur final.

6.2. La réglementation

Le métier de la production de tests, et celui de la production d'analyses dans le domaine vétérinaire ne sont pas à proprement parler réglementés dans le sens où il n'y a pas d'exigences particulières de diplôme.

Les LNR et les laboratoires d'analyses agréés (pour les analyses officielles) ou reconnus (pour les autocontrôles) par l'État ont un cadre défini dans le décret n° 2006-7 du 4 janvier 2006 « relatif aux laboratoires nationaux de référence, ainsi qu'à l'agrément et à la reconnaissance des laboratoires d'analyses dans le domaine de la santé publique vétérinaire et de la protection des végétaux, et modifiant le code rural » (art R202-2 à D202-32-6). Ce cadre impose de fait l'accréditation COFRAC de ces laboratoires, ce qui est un gage de qualité. Il impose également la participation aux essais interlaboratoires (EILA) organisés par les LNR. Le système organisé est donc national. Le code rural et de la pêche maritime réglemente les réactifs utilisés pour les analyses officielles (L202-6 et R202-35 à R202-40).

Des analyses non agréées ou non reconnues peuvent également être réalisées dans ces laboratoires (agréés ou reconnus) ou dans d'autres (en clinique vétérinaire par exemple ou en laboratoire de biologie) car ne nécessitant ni agrément ni reconnaissance (biochimie ou NFS par exemple).

Les kits de tests commercialisés pour des maladies non réglementées ne sont pas soumis à des contrôles de performance autres que les contrôles qualité internes de l'entreprise qui les commercialisent.

Les LNR désignés par la France peuvent avoir une reconnaissance internationale lorsqu'ils sont également laboratoires de référence de l'Union européenne et/ou laboratoires de référence de l'OMSA.

6.3. État des lieux : l'organisation actuelle

La qualité des résultats :

- Elle est assurée par des systèmes d'assurance qualité tant pour les fabricants de tests que pour ceux qui réalisent des analyses ;
- Les LNR n'agrèent pas les fabricants de tests, mais valident la performance des tests vis-à-vis de matériaux de référence lorsqu'ils existent.

La rentabilité des modèles économiques est assurée par le marché, l'État ne fixant pas de prix de marché pour les analyses, même réglementées. Pour certaines analyses liées à des politiques sanitaires soutenues par les Conseils Départementaux (compétence par l'art L. 201-10-1 du CRPM), il peut y avoir des subventions de la collectivité, soit à son laboratoire, soit à l'OVS qui intervient dans la conduite du plan et achète des prestations d'analyses ou de dépistage.

L'organisation par l'État d'un réseau de laboratoires agréés ou reconnus : L'État met en place des réseaux de laboratoires par maladie, qu'il agréé au regard d'un cahier des charges qu'il fixe. Lorsqu'un nouveau besoin analytique apparaît (nouvelle maladie⁶), l'État lance un appel à candidatures pour la création d'un réseau auprès des laboratoires par une procédure ouverte. L'État dimensionne quantitativement son réseau et le maillage correspondant en fonction des besoins attendus en termes de quantité, rapidité de résultat et couverture géographique.

Les conditions d'agrément du laboratoire peuvent intégrer une notion d'astreinte (de week-end) comme c'est le cas par exemple pour les laboratoires agréés pour la détection de l'influenza aviaire par RtPCR⁷ (instruction DGAL/SDPRS/2023-421). Elles intègrent souvent l'obligation de transmission dématérialisée des résultats.

Les laboratoires agréés effectuent des analyses dans le cadre d'une surveillance demandée par l'État, alors que les laboratoires reconnus travaillent dans le cadre d'autocontrôles. La limite rencontrée pour la constitution de ces réseaux est le nombre d'analyses à réaliser, parfois trop faible⁸, notamment lorsque la maladie est très peu présente, voire absente.

Des agréments existent (liste en annexe) pour les maladies animales.

Les agréments sont déclinés par méthodes (sérologiques, virologiques, biologie moléculaire, etc.) et par matrices.

Des analyses peuvent également concerner la sensibilité des animaux à une maladie (agrément pour la tremblante, mais ces méthodes peuvent être envisagées pour d'autres maladies (BVD,

⁶ par exemple pour la MHE : <https://info.agriculture.gouv.fr/boagri/instruction-2024-596>

⁷ RT PCR (Reverse transcriptase, réaction de polymérase en chaîne), méthode très sensible pour détecter et éventuellement quantifier un ARN dans un organe, un tissu ou une cellule.

⁸ ce qui pose un problème économique mais également d'entraînement à la pratique de cette analyse

paratuberculose) ou d'autres buts tels que la diminution de la production de méthane par les ruminants) par méthode génomique.

La surveillance de l'antibiorésistance des souches bactériennes isolées en médecine vétérinaire est assurée par un réseau de laboratoires formant le RESAPATH.

Les analyses non agréées : de nombreuses analyses faites en santé animale ne nécessitent pas d'agréments de l'État (autopsies, bactériologie sur des maladies non réglementées, biochimie etc.). Ces analyses peuvent être pratiquées dans les laboratoires agréés, dans des laboratoires non agréés spécialisés en analyses vétérinaires ou biologiques ou à la clinique vétérinaire sous la responsabilité d'un vétérinaire ou encore sur le terrain directement (type home tests).

Les services autour de l'analyse : transport d'échantillons ; dialogue avec le prescripteur pour enrichir le diagnostic global ; des souches ou des échantillons biologiques peuvent être transmis aux LNR aux fins d'expertise ou de conservation. La surveillance de l'antibiorésistance par le réseau RESAPATH fait partie de ces services, utiles à la collectivité, assurés par les laboratoires participants.

Les réseaux de laboratoires :

- Le réseau des ex-laboratoires départementaux, représentés par l'ADILVA.
- Le réseau des laboratoires interprofessionnels, notamment laitiers, dont un certain nombre font partie des laboratoires agréés, apporte également des services analytiques pour les filières.
- Les réseaux de laboratoires privés organisés en plusieurs réseaux (Cristal, Biochêne Vert, Eurofins etc.). Certains sont adhérents de l'association APROLAB qui défend leurs intérêts.

Quelques caractéristiques des laboratoires vétérinaires :

Un équipement des laboratoires agréés avec des **systèmes en général ouverts** qui ont montré leur intérêt lors de la crise COVID et qui permettent des analyses dont les réactifs sont issus de fabricants différents.

Des analyses qui peuvent se faire **en mélange** si la situation épidémiologique le justifie et si cela apporte un bénéfice économique supérieur à la perte de sensibilité.

Des analyses en clinique vétérinaire de plus en plus nombreuses, mais sur des analyseurs utilisant des formats propriétaires qui permettent un diagnostic de routine sur des kits connus, mais avec des systèmes beaucoup plus fermés (sans possibilité de s'adapter immédiatement à une nouvelle analyse). Ces analyses en clinique vétérinaire doivent être faites sous la responsabilité d'un vétérinaire.

Les fabricants de kits n'ont pas de stocks imposés par la puissance publique ; ils évoluent sur un marché concurrentiel régulé par la demande, ce qui répond à l'immense majorité des besoins. En cas de crise soudaine, leur capacité à produire immédiatement en quantité suffisante peut être challengée.

Il n'y a pas de gouvernance à proprement parler des fabricants de kits. Celle-ci se fait pour les seules maladies réglementées par l'intermédiaire des demandes des LNR et l'établissement, par la DGAI, de listes de méthodes reconnues et de kits validés.

Annexe
Liste des agréments par maladies

Anémie infectieuse des équidés	Leucose bovine enzootique (LBE)
Artérite virale équine	Maladie de Newcastle
Arthrite encéphalite caprine à virus (C.A.E.V.)	Maladie de Newcastle et Influenza aviaire
Aujeszký	Maladie Hémorragique Epizootique (MHE)
Bactéries Vibrio et herpès virus chez les mollusques marins	Métrite contagieuse équine
Brucellose	Peste porcine africaine (PPA)
Détection du risque d'introduction du petit coléoptère des ruches (<i>Aethina tumida</i>) et des acariens du type <i>Tropilaelaps</i> dans le cadre d'importation de reines d'abeilles ou de bourdons	Peste porcine classique (PPC)
Dourine, Morve et Encéphalite West Nile	Produits phytopharmaceutiques (mortalités d'abeilles)
Encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST)	Recherche des loques américaine et européenne et de la nosérose
FCO (Fièvre Catarrhale Ovine)	Recherche des loques américaine et européenne et de la nosérose par PCR
Fièvre aphteuse	Schmallenberg
Fièvre charbonneuse	Susceptibilité des ovins à la tremblante, détection
Fièvre Q	Toxicologiques des abeilles
Fièvre West-Nile	Trichines
Histocytopathologie des maladies des mollusques marins	Tuberculose
Hypodermose bovine	Tuberculose chez les suidés
IBR (rhinotrachéite infectieuse bovine)	Vaccins antirabiques (Tests sérologiques de contrôle de l'efficacité)
Influenza A chez le porc	Virus de la Nécrose hématopoïétique virale (vNHI)
Influenza aviaire	Salmonelles en élevage avicole

7. MISE À DISPOSITION DU MÉDICAMENT VÉTÉRINAIRE

7.1. Les enjeux

L'enjeu tant pour les éleveurs que pour les vétérinaires est de disposer des médicaments vétérinaires nécessaires aux soins des animaux, en quantité et en qualité, à des prix abordables.

7.2. La réglementation

Le règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires est entré en application le 28 janvier 2022. Il définit les règles relatives à leur autorisation de mise sur le marché (AMM), leurs conditions de fabrication, d'importation, d'exportation, de distribution en gros et leurs conditions de vente au détail et d'utilisation.

Ce règlement a permis d'harmoniser la réglementation et les pratiques entre les États membres (EM) de l'Union européenne. Les objectifs principaux de cette nouvelle réglementation sont notamment d'améliorer la sécurité et la disponibilité des médicaments vétérinaires, de renforcer la lutte contre la résistance aux antimicrobiens, d'améliorer le marché intérieur européen du médicament vétérinaire et de réduire la charge administrative.

On peut distinguer deux catégories d'AMM :

- les AMM issues de la procédure centralisée évaluée par l'EMA (Agence européenne du médicament), délivrées par une décision communautaire et valables dans l'ensemble des EM ;
- les AMM délivrées par les autorités compétentes nationales (l'Anses-ANMV en France) permettant une autorisation du médicament uniquement dans l'EM qui l'a délivrée.

Ainsi, il n'y a pas de libre circulation des médicaments vétérinaires dans l'Union européenne dès lors que le médicament ne dispose pas d'une AMM centralisée.

Un médicament vétérinaire ne peut être administré à un animal que s'il dispose d'une autorisation (AMM, autorisation d'importation, autorisation temporaire d'utilisation...) à moins qu'il s'agisse d'une préparation extemporanée.

Au niveau national, le code de la santé publique (CSP) et le code rural et de la pêche maritime (CRPM) définissent les règles nationales de distribution au détail, délivrance et d'usage des médicaments vétérinaires. Ainsi, trois ayants droit sont autorisés à vendre au détail le médicament vétérinaire (L. 5143-2 et L. 5143-6 CSP) :

- les pharmacies d'officine qui disposent du plein exercice : vendre tous les médicaments à tous les propriétaires d'animaux ;
- les vétérinaires praticiens qui ont un exercice restreint : vente des médicaments vétérinaires uniquement aux animaux dont ils assurent les soins ou dont la surveillance sanitaire et les soins leur sont régulièrement confiés ;
- les groupements d'éleveurs agréés qui peuvent délivrer les médicaments, soumis ou non à prescription, nécessaires à la mise en œuvre des programmes sanitaires d'élevage (prévention et médicaments zootechniques). Pour les médicaments soumis à prescription, les substances actives contenues dans ces médicaments doivent appartenir à une liste positive définie par arrêté.

En ce qui concerne les animaux producteurs de denrées alimentaires, la quasi-totalité des médicaments vétérinaires ne sont délivrables que sur la présentation d'une ordonnance vétérinaire, principalement en raison des résidus de substances actives qui peuvent se retrouver dans les denrées alimentaires et la nécessité de déterminer un temps d'attente.

L'administration des médicaments vétérinaires (préventifs ou curatifs) peut être effectuée par les éleveurs aux animaux de leur élevage ou à ceux dont la garde leur a été confiée dans le cadre de leur exploitation et à condition qu'ils justifient de compétences adaptées (L. 243-2 CRPM). Ils doivent inscrire sur un registre l'ensemble des traitements effectués et conserver pendant 5 ans les ordonnances correspondantes.

Chez les animaux de rente une forme particulière de médicament : l'aliment médicamenteux (mélange d'un aliment et d'un prémélange médicamenteux disposant d'une AMM) dispose de règles spécifiques complémentaires au niveau européen (règlement (UE) 2019/4). Ces règles définissent des conditions particulières de fabrication dans des établissements de fabrication d'aliment pour animaux qui doivent en outre disposer d'un agrément spécifique (gestion notamment des contaminations croisées et de la traçabilité). La délivrance de ces médicaments se fait également via un circuit particulier nécessitant une ordonnance en trois exemplaires.

Des règles européennes spécifiques sont définies pour la prescription des antimicrobiens, dont les antibiotiques, qui doivent être utilisés de façon prudente et raisonnée afin de limiter l'apparition de résistances qui peuvent nuire à la santé humaine et animale. Ainsi des restrictions existent pour des antibiotiques dits d'usage critique au regard de la santé humaine. Dans le cadre de la lutte contre la résistance aux antibiotiques, l'Anses analyse les données des volumes de vente d'antibiotiques transmises par les laboratoires pharmaceutiques ainsi que les données d'usage des antimicrobiens transmises par les vétérinaires praticiens, les pharmaciens, ainsi que les fabricants et les distributeurs d'aliments médicamenteux. Ces données permettent d'évaluer l'exposition des animaux aux antibiotiques et autres antimicrobiens.

En ce qui concerne l'aspect commercial, les médicaments vétérinaires sont des biens de consommation ne disposant pas de réglementation particulière. Le prix de vente est libre. Cependant, en 2014, dans le cadre de la lutte contre la résistance aux antibiotiques, la loi n°2014-1170 d'avenir pour l'agriculture a modifié le CSP pour interdire toute remise arriérée, rabais et ristourne sur la vente des antibiotiques.

7.3. État des lieux :

7.3.1. Le marché du médicament vétérinaire en France

La France représente le 1^{er} marché dans l'Union européenne pour le médicament vétérinaire avec un chiffre d'affaires d'environ 1,430 million € en 2022 (base AIEMV – marché 2022) : avec 38,6% du marché pour les animaux de rente (552 M€), 56,3% pour les animaux de compagnie (805 M€) et 5% pour les équins (72 M€). On note une baisse importante de plus de 8% par an de la part de marché des médicaments pour les animaux de rente depuis 2020.

Au sein des animaux de rente, la répartition des ventes de médicaments entre les principales filières s'établit ainsi : 67,8% pour les ruminants (374 M€), 12,8% pour les volailles (71 M€) et 19,4% (107 M€) pour les porcins avec une baisse de plus de 17% pour les volailles entre 2021 et 2022, qui reste plus modérée chez les ruminants (-4,6%).

En ce qui concerne les classes thérapeutiques, les plus grosses parts de marché, toutes espèces confondues, sont par ordre décroissant : les antiparasitaires (35,4%), les vaccins (22,6%), et les anti-infectieux (7,9%).

La France, avec plus de 3000 AMM, dispose d'un des arsenaux thérapeutiques les plus riches de l'Union européenne.

7.3.2. Les principaux acteurs de la chaîne du médicament vétérinaire

7.3.2.1. L'industrie pharmaceutique vétérinaire :

Le médicament vétérinaire est produit, selon des règles très strictes de qualité (les bonnes pratiques de fabrication), par des établissements pharmaceutiques devant disposer d'une autorisation d'ouverture pour cette activité. La France est le 1^{er} producteur de médicaments vétérinaires de l'Union européenne avec plus de 6700 emplois. Toutefois, l'ensemble des médicaments administrés en France ne sont pas produits sur le territoire, mais proviennent majoritairement de toute l'Union européenne. Ils sont, pour une part, importés d'autres parties du monde, telles que les USA ou le Japon. Par contre, l'industrie reste dépendante des fournisseurs de principes actifs qui sont principalement localisés en Asie (Chine) ou en Inde. Les sites de production sont parfois uniques dans le monde pour certaines matières premières et peuvent être la source de rupture d'approvisionnement.

7.3.2.2. Les distributeurs en gros – grossistes répartiteurs

Les médicaments vétérinaires sont livrés aux établissements vétérinaires principalement (plus de 90%) par l'intermédiaire des distributeurs en gros qui achètent les médicaments à l'industrie pharmaceutique et se chargent de les livrer sur tout le territoire national dans le respect des conditions de transport assurant le maintien de la qualité des médicaments (par exemple, chaîne du froid pour les vaccins). 5 sociétés principales se partagent le marché en France. Il s'agit pour certaines de coopératives vétérinaires. Elles assurent également la remontée de données statistiques économiques sur le marché aux laboratoires pharmaceutiques vétérinaires.

Certains vétérinaires achètent directement les médicaments auprès des laboratoires pharmaceutiques qui les livrent à partir de leurs dépositaires. Cela permet aux vétérinaires de négocier de meilleurs prix d'achat du médicament, mais ne représente en général qu'une certaine gamme de médicaments et surtout en médecine vétérinaire rurale.

7.3.2.3. Les ayants-droits

Les vétérinaires restent de loin les ayants-droits prépondérants (80,4% du marché), loin devant les groupements agréés (13,3%) et les pharmacies d'officine (5,8%), (nb : administration et LVD : 0,5%). Le médicament vétérinaire pour les animaux de rente est donc essentiellement vendu pour les vétérinaires praticiens libéraux ruraux. Il n'existe donc pas réellement de concurrence dans la mesure où les vétérinaires effectuent la prescription et la délivrance, sauf dans le cas de la mise en œuvre des PSE par les groupements agréés, mais la gamme des médicaments concernés est restreinte.

Dans le secteur des animaux de rente et de la pratique de la médecine vétérinaire rurale, les ventes de médicaments vétérinaires peuvent représenter de 50 à 80% du chiffre d'affaires de la clinique au détriment de la rémunération des actes vétérinaires.

7.3.2.4. Les Groupements d'intérêt économique

Depuis une vingtaine d'années, à l'initiative de certains établissements vétérinaires de médecine rurale, des regroupements se sont effectués pour la négociation des prix avec les laboratoires pharmaceutiques, essentiellement via la fixation de remises arrières (accompagnées ou non de rabais et ristournes) qui sont dépendantes des volumes d'achat. Elles font ainsi l'objet de versement

de remise en fin d'année selon les volumes effectivement vendus. Petit à petit ces groupements se sont structurés en groupement d'intérêt économique (GIE) plus important (représentant jusqu'à 1000 établissements vétérinaires) pour lesquels les règles du code du commerce habituel s'appliquent. Aucune disposition spécifique n'existe dans le CSP à leur égard et ils ne sont pas considérés comme des établissements pharmaceutiques. Aujourd'hui moins d'une dizaine de GIE regroupent ainsi plus de 90 % des établissements vétérinaires.

7.3.3. Les problèmes de disponibilités des médicaments vétérinaires

Les normes de fabrication des médicaments sont très techniques, complexes et la fabrication demeure en flux tendus, ce qui explique la survenue d'épisodes de ruptures, notamment pour les vaccins, dès lors qu'un problème survient sur la chaîne de production. Il est parfois compliqué de relancer rapidement la production d'un nouveau lot. Ainsi, chaque année, entre 90 et 100 ruptures sont enregistrées par l'Anses-ANMV dont 17 en 2023 ont été considérées comme critiques (c'est-à-dire sans alternative de remplacement identifiée). Les vaccins représentent 35% de ces ruptures, suivis des anti-infectieux (18%) et des antiparasitaires (12%) (source Anses-ANMV rapport 2024).

Par ailleurs, des gaps thérapeutiques (absence de médicament sur le marché) sont identifiés dans chaque espèce par un groupe de travail du réseau français pour la santé animale (RFSA). L'innovation et l'autorisation de nouvelles thérapies restent compliquées au regard des investissements financiers que cela représente et quant à l'incertitude de retour sur investissement pour les laboratoires pharmaceutiques vétérinaires.

8. VACCINATION

8.1. Les enjeux

- **Sanitaires :**

Associée aux mesures de biosécurité, la vaccination est un outil de choix utilisé en routine par les éleveurs pour prévenir des pathologies communes (maladies dites d'élevage), dans une logique de protection sanitaire individuelle⁹.

Pour les « grandes » maladies réglementées, comme la fièvre aphteuse (FA) dont la cinétique de propagation est explosive, ou l'IAHP qui a un potentiel zoonotique, la prophylaxie sanitaire (objectif d'éradication) a été historiquement¹⁰ privilégiée par rapport à la prophylaxie dite médicale (vaccination). Ainsi, après avoir éradiqué la FA, l'Union européenne (UE) a décidé d'arrêter la vaccination en 1990.

La vaccination de masse des cheptels poursuit un objectif de protection collective. Elle peut être rendue obligatoire (FCO8 en 2008, IAHP en 2023) ou rester facultative (MHE en 2024 et FCO3 en 2024). Cette protection collective ne s'atteint que si un pourcentage significatif (différent selon les maladies, mais d'au moins 70%) des animaux est vacciné. Le périmètre de la vaccination (espèces et territoires cibles) varie selon l'épidémiologie et la stratégie fixée : vaccination préventive (en l'absence de la maladie) ou vaccination d'urgence (protectrice ou suppressive). Un préalable est l'identification précise de l'agent pathogène, pour s'assurer que le vaccin protège effectivement. Des vaccins ne sont pas disponibles contre toutes les maladies animales.

Dans l'objectif « une seule santé (USS) », la vaccination des animaux est aussi un moyen de prévenir partiellement les zoonoses avérées ou potentielles (IAHP). Elle permet aussi, en empêchant la survenue de la maladie, de réduire l'usage d'antibiotiques, d'insecticides (maladies vectorielles) ou de biocides dans les élevages.

- **Économiques :**

Pour les éleveurs : lorsqu'elle n'est pas imposée par l'État, la décision de vacciner ou pas fait l'objet d'une analyse coût-bénéfice à l'échelle de l'élevage (exposition à la menace, crainte d'effets secondaires, accès aux animaux et « chantier » de vaccination, financement, contraintes commerciales, conseils vétérinaires, attitude des élevages voisins, charge mentale, etc.).

Pour l'État et pour la ferme France : dans un contexte budgétaire toujours tendu, des arbitrages doivent être rendus entre le coût des mesures de lutte et celui de la prévention ou du contrôle de la maladie. C'est particulièrement vrai en situation de menace zoonotique, voire pandémique. Des arbitrages doivent également être rendus sur ce qui doit être privilégié entre les mouvements commerciaux (aux niveaux national, intraeuropéen ou avec les pays tiers) et la protection sanitaire de tous les élevages, et sur le niveau d'accompagnement par l'État dans la maîtrise des maladies non prioritaires au titre de la réglementation (voir infra). Une politique de vaccination entraîne des exigences supplémentaires au titre de la réglementation UE et des normes OMSA, voire des obstacles aux échanges et à l'exportation.

Pour les fabricants de vaccins : le développement d'un vaccin représente un investissement, sa fabrication doit être programmée, sa rentabilité assurée par des commandes fermes, qu'elles soient publiques ou privées. Les industriels privilégient donc un marché régulier plutôt qu'une commande limitée

9

10 Ceci est moins vrai aujourd'hui, compte tenu de la pression sociétale (les abattages préventifs massifs ne sont plus tolérés)

dans le temps, mais ils sont conscients de leur rôle pour prévenir et gérer les crises. La contractualisation via des banques d'antigènes ou de vaccins (BAV) est un cas particulier (engagement à fabriquer en urgence).

Pour les vétérinaires : leur place dans les schémas de vaccination (prescription-délivrance-administration) est variable selon le statut de la vaccination (obligatoire ou facultative, à visée d'exportation ou d'échange avec nécessité de certification) ou son encadrement réglementaire (pour l'IAHP, la réglementation UE oblige la supervision et la surveillance active de la vaccination par un vétérinaire officiel). Ceci peut avoir un impact sur le maillage vétérinaire territorial.

- **Technologiques :**

Les multiples sérotypes et mutations virales, particulièrement pour les maladies vectorielles des ruminants (FCO avec plus de 30 sérotypes, MHE avec 8 sérotypes) que favorise le réchauffement climatique, nécessitent une agilité des laboratoires de référence (diagnostic, isolement des antigènes), des industriels du vaccin et des agences chargées de leur autorisation de mise sur le marché (AMM). Le modèle des BAV, avec des antigènes ou des vaccins stockés à l'avance, semble peu pertinent pour les maladies émergentes et celles dont le nombre de sérotypes différents est important ; il est adapté pour des pathogènes connus (et généralement actifs quelque part dans le monde) pour lesquels des vaccins avec AMM existent et dans une double logique d'anticipation et de précaution. Cependant la contractualisation avec les fabricants de vaccins est essentielle à considérer.

La technologie DIVA¹¹ qui permet de distinguer un animal vacciné d'un animal malade, constitue un pas important vers une possible levée du tabou de la vaccination pour les échanges internationaux. L'UE et l'OMSA travaillent à la levée de ce tabou.

La vaccination anti-COVID a révélé au grand public des progrès de la vaccinologie (vaccins à ARNm). La biologie moléculaire permet aujourd'hui de mettre au point des plateformes vaccinales (diverses matrices sur lesquelles on greffe les antigènes d'intérêt ou dans lesquelles on modifie la séquence ARNm vaccinale) qui font dire à certains qu'il sera bientôt possible de fabriquer un nouveau vaccin « en moins de 100 jours ».

8.2. La réglementation

Elle est désormais essentiellement européenne, mais avec des marges de manœuvre nationales (subsidiarité) :

La Loi de santé animale¹² (LSA) a classé 68 maladies transmissibles par ordre d'importance (de A à E). Les BAV européennes gérées par la Commission sont réservées à 5 maladies de catégories A¹³ ;

Le règlement sur les médicaments vétérinaires¹⁴ a renforcé l'harmonisation du secteur et le champ de la procédure centralisée (AMM européenne) que doivent suivre les vaccins. Néanmoins, face à des urgences sanitaires, les EM peuvent toujours délivrer dans certaines conditions (urgences notamment) des autorisations temporaires d'utilisation (ATU) et/ou autoriser l'importation de vaccins disposant d'une AMM dans un autre EM. Les procédures et délais d'évaluation par l'EMA ne sont pas compatibles avec

¹¹ Différenciation animaux Infectés **VA**ccinés

¹² Règlement n°2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016, entré en vigueur en avril 2021

¹³ FA, PPC, DNCB, PPR et clavelée et variole caprine selon le règlement 2022/140

¹⁴ Règlement n°2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018, entré en vigueur en janvier 2022

une vaccination d'urgence¹⁵. La réglementation UE permet aussi aux EM d'autoriser les autovaccins (= vaccins spécifiques à un élevage ou un groupe d'élevages en lien épidémiologique).

En France, le principe de gestion est le suivant : l'État a une responsabilité pour les maladies à forts enjeux sanitaires et économiques (catégories A et B), les autres (catégorie C telles que FCO, IBR ou BVD) relèvent principalement de la responsabilité des éleveurs. En pratique, il y a une marge d'interprétation sur les responsabilités partagées ou respectives, comme l'illustre actuellement la lutte contre les maladies vectorielles. Les PSIC¹⁶ d'initiative professionnelle (OVS) peuvent être élaborés pour prévenir (y compris par la vaccination) certains dangers sanitaires (voir fiche 18).

Le médicament vétérinaire relève également du Code de la santé publique, il est donc géré par le ministère de la Santé et le MASAF. L'Anses-ANMV délivre les AMM nationales. Elle délivre également les ATU sur la base de dossiers simplifiés présentés à l'initiative de l'industrie à l'issue d'une évaluation (durée de 1 à 2 mois). Le processus d'essais cliniques avec épreuve virale pour les AMM se passe en animalerie de niveau de confinement A3¹⁷. L'ANMV peut également autoriser directement l'importation de vaccins approuvés par un autre EM (principe de reconnaissance mutuelle).

L'État (en pratique, le MASAF, après avoir obtenu le feu vert du ministère chargé des Finances voire du Premier ministre) peut passer commande de vaccins en urgence (marché de nécessité impérieuse) ou en suivant les règles habituelles des marchés publics. L'achat public de vaccins n'est pas synonyme de vaccination obligatoire, et il peut se trouver sur le marché à la fois du vaccin « public » et du vaccin « privé ».

La liste des vaccins vétérinaires -toutes espèces de rente- accessibles aux groupements agréés pour la détention et la délivrance de certains médicaments (groupements avec des programmes sanitaires d'élevage ou PSE) est fixée par arrêté¹⁸.

L'État a contracté une BAV pour la FA (Boehringer-Ingelheim). Il y avait par le passé également une BAV pour la FCO4 ; les vaccins ont été consommés à l'automne 2017 (voir chapitre 5 infra) et la BAV n'a pas été renouvelée en même temps qu'a été abandonnée la vaccination obligatoire contre ce sérotype.

8.3. État des lieux : l'organisation actuelle

La vaccination contre les **maladies dites d'élevage** est une routine dans la plupart des espèces ; en filière de production des espèces porcines et de volailles, elle est beaucoup plus développée, souvent associée aux PSE. Dans l'espèce porcine, les vaccins sont assez systématiquement utilisés, par exemple contre le rouget du porc, les infections à *Mycoplasma hyopneumoniae*, *Actinobacillus pleuropneumoniae*, *Haemophilus parasuis*, la grippe porcine, etc. En volaille, les exemples sont très nombreux : maladie de Marek, Gumboro, bronchite infectieuse, laryngotrachéite infectieuse. Le cas particulier de la vaccination contre l'IAHP chez les canards est traité dans la partie 4. En filière ruminants, la vaccination est également largement pratiquée, pour les maladies d'élevage du veau (diarrhées néonatales, RSV), mais aussi pour l'IBR, le BVD, le charbon bactérien, les entérotoxémies etc. Cependant les chantiers de vaccination sont plus difficiles compte tenu de la problématique de contention

¹⁵ Le règlement n°2019/6 a introduit la notion d'AMM pour circonstances exceptionnelles, mais ses délais restent incompatibles avec l'urgence

¹⁶ PSIC = programmes sanitaires d'intérêt collectif

¹⁷ La France ne possède pas d'animalerie A3 adaptée aux bovins pour ce type d'essais.

¹⁸ Arrêté du 28 juin 2011 modifié en dernier lieu le 2 août 2024 (productions bovine, porcine, ovine, caprine, avicole, cunicole, petit gibier, équine, apicole)

et moins systématiques, compte tenu d'un exercice de l'élevage plus individuel. Les vaccinations régulières sur adultes ne sont, de ce fait, plus la norme depuis le début des années 1990. Le cas particulier de la vaccination contre les maladies vectorielles chez les ruminants est traité dans la partie 5.

Les BAV : la France possède une banque de vaccins avec 6 souches de FA. D'autres pays européens possèdent des banques de vaccins pour la FA mais également des stocks pour diverses maladies, telles que la PPC ou la maladie d'Aujeszky. Les banques de vaccins FA européennes (15 souches pour la banque UE), ainsi que celles d'autres pays, contractualisées également avec un même fabricant, se complètent et permettent un écosystème vaccinal complet couvrant en principe toutes les souches de la planète pour cette maladie.

Rôle des vétérinaires sanitaires : ils ont un rôle de sachant dans des stratégies vaccinales complexes qui peut se valoriser dans les bilans sanitaires d'élevage qui abordent les questions de prévention. Leur intervention personnelle est obligatoire dès lors que l'application du vaccin doit être tracée ou certifiée. S'il n'y a pas de certification, l'éleveur peut effectuer lui-même la vaccination sur les animaux de son troupeau ou la faire faire par un prestataire sous sa responsabilité. Les pratiques sont différentes selon les filières.

Rôle des industriels du vaccin vétérinaire : Les fabricants ont besoin de souches (ou de séquences génétiques pour les vaccins ARNm) pertinentes pour leurs vaccins qui sont en général détenues par des instituts de recherche qui possèdent des collections. Les échanges de souches entre pays tiers sont soumis au protocole de Nagoya, qui ne trouve pas une application simple.

Ils développent des plateformes vaccinales qui peuvent obtenir une préqualification, plateformes qui sont le support de l'antigène ou de la séquence ARNm vaccinale adaptée à la souche virale circulant sur le terrain contre laquelle il faut se prémunir.

La recherche en vaccinologie vétérinaire : plusieurs institutions publiques sont compétentes sur ce sujet : Anses, INRAE, CIRAD et ENV. L'INRAE porte un projet de coordination sur la vaccinologie (AGRALIFE) avec tous les acteurs de la recherche, du développement, de la production et les vétérinaires. Pour progresser dans le développement de plateformes vaccinales, le monde de l'industrie du vaccin a besoin de s'appuyer sur une recherche publique forte et agile. Le monde du vaccin humain possède une plate-forme internationale d'échange public privé appelée CEPI pour développer les réponses vaccinales et le projet de la réponse vaccinale « en 100 jours » pour la maladie X. Les producteurs de vaccins possèdent leurs propres équipes de recherche et développement et travaillent en général en lien avec la recherche publique.

Approche USS : 70% des maladies humaines ont une origine phylogénétique animale. Un certain nombre sont encore zoonotiques. L'approche vaccinale peut avoir un intérêt direct pour la santé humaine ; 2 exemples peuvent être cités : i) la rage, qui est un exemple classique et connu ; ii) la TBE¹⁹ qui atteint l'homme est transmise par les tiques, et possède un réservoir chez les caprins qui peuvent transmettre à l'homme la maladie par le lait cru et les fromages au lait cru. Un vaccin existe chez l'homme (avec une vaccination prise en charge pour les populations à risque en Autriche, Suisse, République tchèque et Allemagne), aucun vaccin n'est développé chez l'animal compte tenu de l'étroitesse du marché caprin alors que cela pourrait avoir un intérêt pour protéger la santé humaine. La TBE est le cas d'école de la maladie zoonotique inapparente dans une espèce « réservoir » qui peut la transmettre à

¹⁹ Encéphalite à tiques

l'homme, laquelle espèce est une espèce dite mineure, en général orpheline de développements thérapeutiques. En France, la Haute Autorité de Santé n'a pas décidé de rembourser le vaccin, il est donc très peu utilisé, notamment en raison de son prix (60€ la dose).

8.4. Le cas particulier de l'IAHP

Cette maladie concerne principalement des anatidés et a un fort potentiel zoonotique (2 à 3 pandémies humaines de grippe aviaire se produisent chaque siècle). Elle présente de nombreux échanges entre un cycle inféodé aux anatidés sauvages qui déborde vers les autres oiseaux sauvages et domestiques et un cycle dans la population d'oiseaux domestiques. En France le coût des dernières épizooties se compte en centaines de millions d'euros : la saison 2021-2022 est estimée à 1,1 milliard d'€²⁰. Au-delà des coûts strictement liés à la maladie (mortalité et abattage), son apparition sur un territoire entraîne la fermeture des frontières à l'exportation pour de nombreuses destinations. La décision de vacciner préventivement la production de canard a donc posé de multiples questions et a permis de proposer à la communauté internationale un regard différent sur la vaccination et les barrières commerciales qu'elle entraîne. L'apport de la technologie DIVA a été déterminant. Et les nouvelles technologies, dont l'ARNm, permettent une adaptation permanente des vaccins à l'évolution des virus sur le terrain.

Le processus de décision : face aux freins commerciaux et réglementaires mondiaux, la décision de vacciner a nécessité le partage de la stratégie et de ses avantages entre les pouvoirs publics, le monde de l'élevage, le monde de l'industrie agroalimentaire qui transforme les produits et les commercialise. Tout ceci a été formalisé à travers une stratégie partagée en CNOPSAV.

Les appels d'offres : le vaccin a été acheté par l'État, car les filières ont déclaré être dans l'incapacité financière de le prendre en charge compte tenu des multiples crises successives. Il faut noter le caractère très innovant de cette vaccination. Il faut aussi signaler la nécessité de surveiller cette maladie, car le risque zoonotique est important.

Le résultat de la campagne 2023-2024 a été jugé très satisfaisant selon les modèles statistiques développés par l'équipe de l'école vétérinaire de Toulouse (la vaccination expliquerait une chute de 96% du nombre de cas²¹). Il faut cependant relever que la pression d'infection a été faible en France et en Europe.

8.5. Le cas particulier des maladies vectorielles des ruminants²²

Il y a 40 ans les maladies vectorielles type FCO étaient cantonnées aux régions subsahariennes. Puis, sans doute à cause du réchauffement climatique, la maladie s'est étendue vers le nord à la faveur de l'extension de l'aire de répartition des culicoïdes vecteurs.

En 2000, la FCO2 arrive en Corse en provenance d'Afrique du Nord après avoir infecté les îles Baléares, la Sicile et la Sardaigne.

En 2007, la FCO1 arrive en France continentale par le Pays basque. En parallèle la FCO8 est signalée au Pays-Bas en 2006, s'étend sur l'Europe et atteint la France en 2008 par le nord. Les campagnes de vaccination obligatoire à partir du 30/04/2009 pour un an (obligation contestée par certains) et facultative ensuite, ont permis de retrouver un statut de territoire indemne en 2012.

20 <https://www.vie-publique.fr/rapport/290267-la-grippe-aviaire-et-son-impact-sur-les-elevages>

21 <https://www.biorxiv.org/content/10.1101/2024.08.28.609837v2>

22 <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC6669443/>

2011 : arrivée du virus Schmallenberg sur le territoire européen ; il s'endémise très rapidement. Boehringer-Ingelheim (BI) prépare un vaccin qu'il ne vendra finalement pas, une fois la crise passée.

En 2015, une résurgence de FCO8 redémarre dans l'Allier et s'étend. Face à la crainte de l'arrivée du FCO4 à partir d'EM affectés, l'État constitue en contrat avec BI d'une banque de vaccins nationale de 3 millions de doses.

En 2017, une souche de FCO4 arrive en France métropolitaine par la Corse, puis la Haute Savoie. Une vaccination zonale est lancée, mais il apparaît que le virus a déjà largement diffusé au-delà. Fort de ce constat, le CNOPSAV a renoncé à l'objectif d'éradication et décidé d'arrêter la vaccination. Ceci a permis de libérer les mouvements commerciaux sur le territoire national.

En septembre 2023, un nouvel orbivirus responsable de la MHE se rapproche par le sud de la France et atteint le territoire en septembre 2023 par les Pyrénées-Atlantiques. Après la pause hivernale, la maladie progresse au gré des vecteurs (culicoïdes) et des facteurs de dissémination de ces vecteurs (camions, vent, ruminants domestiques et sauvages porteurs de virus et recontaminant de nouveaux vecteurs, etc.)

En août 2023 : réémergence de FCO 8 via une nouvelle souche d'origine inconnue dans le département de l'Aveyron et qui peut progresser, car les animaux historiquement vaccinés ne sont plus très nombreux (maintien de la vaccination annuelle essentiellement dans les troupeaux de béliers de CIA²³ et de quelques cheptels sélectionneurs ovins). Reprise de la vaccination volontaire FCO8 sur ce territoire, mais avec un taux de pénétration faible.

En octobre 2023 une nouvelle souche de FCO3 arrive aux Pays-Bas, s'étend et arrive dans le nord de la France à l'été 2024. Une première ATU pour vaccin est délivrée le 26/04/2024 aux Pays-Bas et le 8/05/2024 en Belgique. Le vaccin a été développé à partir d'une souche disponible, car préalablement isolée.

Été 2024 : 2 vaccins contre la FCO 3 obtiennent une ATU en France les 25 et 26 juillet 2024 et la campagne de vaccination bénéficiant des vaccins achetés (successivement) par l'État (en procédure d'urgence impériale) peut commencer le 12/08/2024. Une ATU pour un vaccin vis-à-vis de la MHE est délivrée le 08/08. Le 20/09, 2 millions de doses de vaccins contre la MHE sont annoncées pour une vaccination en mode « barrière à l'extension ». Des vaccins sont en même temps disponibles à l'achat pour les éleveurs qui ne sont pas situés dans la zone tampon réglementaire. L'Espagne et la Belgique rendent la vaccination FCO 3 obligatoire sans prise en charge financière de l'État.

Automne 2024 : émergence de quelques cas de FCO12 aux Pays-Bas sur un large territoire. Aucune certitude sur le scénario pour 2025 : extinction hivernale comme déjà vu pour plusieurs sérotypes, ou reprise et extension comme déjà vu pour FCO3 en 2006 et 2024 ? Sur 6 introductions aux Pays-Bas : FCO 8 en 2006 - FCO6 en 2008 - FCO11 en 2008 - FCO14 en 2012 - FCO3 en 2023 – FCO12 en 2024, seuls les sérotypes 8 et 3 se sont répandus.

Pour la FCO, 2 fabricants de taille mondiale sont sur le marché ; des fabricants nationaux (Espagne) de plus petite taille travaillent aussi sur le sujet.

²³ Centre d'insémination artificielle

9. PRISE EN COMPTE DU SANITAIRE DANS LA LOI EGALIM

9.1. Les enjeux

Les coûts associés au sanitaire peuvent être appréhendés de deux manières différentes. D'une part, ceux comptabilisés dans les charges opérationnelles (prophylaxies préventive et curative) et d'autre part, ceux comptabilisés dans les charges de structure faisant suite à des investissements importants pour mieux protéger l'élevage, tels que des mesures de biosécurité, comme la construction d'une clôture autour d'un élevage ou d'un sas sanitaire à l'entrée d'un bâtiment, la fermeture de bâtiments... Ces investissements sont globalement pris en compte dans la détermination des coûts de production avec un retard d'un an par rapport à leur réalisation, mais ne sont pas individualisés (poste amortissements).

Pour la détermination du coût de production, le poste sanitaire, qui n'en représente qu'une faible part, est généralement considéré comme fixe au cours de l'année et est révisé une fois par an. Un événement sanitaire peut engendrer des coûts de lutte contre la maladie (abattage préventif, vaccination d'urgence...), des pertes de cheptel ou une diminution des capacités de production des animaux et constituer une nouvelle charge en cours d'année. Cette charge, non prise ou partiellement en charge par l'État, nécessite une négociation *ad hoc* avec les acteurs de l'aval pour que celle-ci soit prise en compte avant la période de révision annuelle du contrat.

Par ailleurs, conséquence d'un événement sanitaire, la raréfaction de l'offre par rapport à la demande, souvent inélastique sur le court terme, conduit à une augmentation des prix de vente des animaux vivants (porcs charcutiers et truies de réforme, bovins et ovins vivants, volailles prêtes à être abattues) ou de leurs produits (lait de vache, de brebis ou de chèvre). La hausse de la matière première agricole pour le premier acheteur (abatteur ou laiterie) nécessite une répercussion à due proportion auprès des acteurs situés en aval (2^{ème} transformation, grandes et moyennes surfaces (GMS), restauration hors foyer (RHF)) pour préserver l'équilibre économique du maillon. Depuis la loi Egalim 2 pour les marques nationales et Egalim 3 pour les marques de distributeur, le coût de la matière première agricole communiqué par l'industriel à la GMS lors de l'envoi d'un tarif est désormais non négociable. Une des difficultés rencontrées lors des négociations commerciales industriel-GMS est la prise en compte en temps réel d'abord de la hausse afin de soutenir la trésorerie des premiers maillons (premier acheteur et étape(s) de transformation) puis de la baisse.

9.2. La réglementation

Le dispositif Egalim repose sur quatre lois :

- Loi Egalim 1 : Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018, loi « pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable ».
- Loi Egalim 2 : Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021, loi « visant à protéger la rémunération des agriculteurs ».
- Loi Descrozaille : Loi n° 2023-221 du 30 mars 2023, la loi « tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs », dite loi «Loi Egalim 3».
- Loi anti-inflation : Loi n° 2023-1041 du 17 novembre 2023 « portant mesures d'urgence pour lutter contre l'inflation concernant les produits de grande consommation ».

Il vise à ce que la construction des prix des produits agroalimentaires vendus par la grande distribution soit établie selon le principe de la « marche en avant », depuis le producteur jusqu'à la

grande distribution, à une meilleure prise en compte du coût de production des agriculteurs et à ce que le coût de la matière première agricole soit non négociable lors de la négociation entre l'industriel et la grande distribution.

9.3. État des lieux : l'organisation actuelle

9.3.1. Le champ d'application du dispositif Egalim

Le dispositif Egalim s'applique uniquement à une partie des produits vendus en France et en GMS. Ainsi, la proportion de viandes et de produits laitiers qui échappe à celui-ci dépend des volumes, plus ou moins importants, expédiés dans l'Union européenne et exportés vers les Pays tiers : par exemple, les volumes commercialisés à l'étranger par la filière laitière française et par la filière porcine, soit environ 40 % du lait collecté et transformé et environ 30 % de la production porcine ne sont pas soumis aux lois Egalim.

En ce qui concerne le marché français, seuls les produits vendus par les industriels aux enseignes de la grande distribution sous forme de produits sous-marque nationale et sous-marque de distributeur sont concernés. Les produits charcutiers (70 % de la viande de porc commercialisée en France) et les produits laitiers (produits à poids fixe disposant d'un code barre²⁴) ainsi que les viandes vendues sous-marque nationale (relativement rares) ou sous-marque de distributeurs entrent dans cette catégorie. A l'inverse, les viandes fraîches commercialisées sous unité de vente consommateur (UVC Industriel ou UVC Magasin) ou au rayon boucherie traditionnel des supermarchés et hypermarchés n'entrent pas dans ce champ ; les prix de cession entre l'industriel et l'enseigne de la grande distribution sont négociés à la semaine ou au mois, en tout état de cause sur une durée inférieure à trois mois, soit hors du champ d'application du dispositif Egalim.

Au stade de la grande distribution (relation « aval »), d'après différents documents et notamment les travaux menés par la mission gouvernementale présidée par Anne-Laure Babault et Alexis Izard de février à juin 2024, environ 40 % des produits laitiers commercialisés par les industriels français relèvent du dispositif Egalim. Du fait de la proportion de viandes de porc transformées en produits de charcuterie et commercialisées par les enseignes de la grande distribution, environ la moitié des volumes de la filière porcine est concernée. De même, pour la filière volaille, la moitié de la production française étant destinée au secteur de la grande distribution, environ 40 % des volumes relèvent du dispositif Egalim. En revanche, étant donné qu'une grande partie des volumes de viande bovine et ovine est vendue par les industriels à la GMS sur la base de contrats courts, environ 10 % de la production y sont soumis.

Ces proportions se répercutent sur la mise en œuvre du dispositif Egalim et sur la relation commerciale entre les producteurs et le premier acheteur (relation « amont »). Actuellement, la plupart des industriels laitiers non coopératifs et leurs producteurs de lait ont conclu un contrat individuel ou un accord-cadre avec un prix déterminable, c'est-à-dire une formule de prix du lait payé aux producteurs qui tient compte du mix produits de l'industriel et donc de la part du lait collecté commercialisé par la grande distribution en France. Dans les filières bovine et ovine, les négociants jouent un rôle primordial dans la commercialisation des animaux finis ; ils sont donc peu enclins à la mise en œuvre de la contractualisation n'ayant pas une visibilité sur le prix d'achat des animaux par les abattoirs. Enfin, les porcs charcutiers sont commercialisés, au niveau national à plus de 90 % et

²⁴ encore appelé EAN ou GENCOD

dans le Grand Ouest à 95 % par des groupements de producteurs, en général structures de statut coopératif. Le prix payé aux producteurs est par ailleurs déterminé sur la base de la cotation du marché du porc français de Plérin (22), confrontation de l'offre des producteurs et de la demande des abatteurs de l'Ouest.

Ainsi, en fonction des filières, pour des raisons diverses (importance des différents débouchés, poids du secteur coopératif, mode de commercialisation amont et aval...), la part des volumes produits soumise au dispositif Egalim est très variable. En d'autres termes, la rémunération du producteur peut dépendre à l'extrême exclusivement de l'équilibre offre-demande ou pour partie d'un coût de production moyen et du prix marché.

De ce fait, la répercussion d'une hausse des frais liés au sanitaire dans le prix payé au producteur, peut s'échelonner d'une absence de prise en compte (prix formé sur le prix de marché, filière porcine) jusqu'à une prise en compte intégrale (prix formé exclusivement sur le coût de production).

9.3.2. La prise en compte des dépenses courantes liées au sanitaire dans le coût de production

À l'exception de la filière bovin viande, les interprofessions des filières animales publient avec l'appui des Instituts techniques agricoles (Idele, IFIP et ITAVI), chaque année, une évaluation du coût de production et/ou du prix de revient afin de répondre aux obligations de la loi Egalim 1.

Les frais de santé animale ne sont généralement pas individualisés et sont inclus dans les charges diverses. Ils sont établis selon une grille de classement de dépenses de santé propre à chaque institut technique et ne sont donc pas directement comparables. Pour plus d'information, il est nécessaire de consulter les documents utilisés pour ventiler les différentes charges dans les postes constituant le coût de production. Les informations sont précisées ci-dessous.

9.3.2.1. Monogastriques

Dans la filière porcine, d'après une analyse réalisée tous les quatre ans par la Chambre régionale d'agriculture de Bretagne, en 2021 sur un groupe de 51 éleveurs, les dépenses de santé étaient évaluées à 5,59 €/100 kg carcasse ou 133 €/truite présente. La synthèse des données collectées par l'IFIP concernant la gestion technico-économique des élevages n'est plus diffusée depuis 2016. Toutefois, les dépenses de santé prises en compte dans les bases de données de l'IFIP sont les vaccins, les supplémentations dans les aliments et l'eau (antibiotiques, antibactériens, vitamine C...), les antibiotiques et les anti-inflammatoires injectables, les produits divers de conduite d'élevage et analyses. Entre 2010 et 2023, les dépenses de santé curatives qui étaient prédominantes ont fortement diminué (environ 20 % actuellement) au profit de celles préventives (environ 80 % actuellement). L'IFIP confirme l'ordre de grandeur des dépenses de santé évalué par la Chambre régionale d'agriculture de Bretagne.

D'après le document Performances techniques et coûts de production en volailles de chair (Résultats 2022) publié par l'ITAVI, pour le poulet standard, les frais vétérinaires (hors vaccination) et de désinfection sont évalués à 0,021 €/kg vif ou 6,08 €/m²/an (1,7 % du coût de production) ; ils atteignent 2,6 % du coût de production dans le cas du poulet agriculture biologique. Une partie des frais de santé animale sont inclus dans le prix d'achat du poussin et ne sont donc pas ici pris en compte.

9.3.2.2. Ruminants

La méthode « couprod » mise au point en 2021 par l'Institut de l'Élevage (Idele) prend en compte les frais d'élevage qui recouvrent : frais vétérinaires ; contrôle de performance ; frais de reproduction ; identification et GDS ; frais divers d'élevage ; achats de litière ; travaux par tiers animaux ; location d'animaux ; assurance pour les animaux ; taxes animales ; frais de transformation ; frais de commercialisation ; frais d'hébergement et restauration ; montant autre charge animale.

En 2023, d'après les travaux de l'Idele, issus des données du réseau d'élevage Inosys (Observatoire des prix et des marges - Résultats 2022 et estimations 2023²⁵), les frais vétérinaires (produits vétérinaires, honoraires, analyses et prophylaxie obligatoire) représentent environ 2 % du coût de production pour les filières bovin et ovin lait et environ 3 % pour les filières bovin et ovin viande. Le coût est moins élevé dans la filière caprin lait (environ 1 %).

En 2021, une étude en Bretagne – Pays de la Loire sur 68 élevages²⁶ a montré que les frais de santé pour les producteurs de lait de vache représentaient en moyenne 9 €/1000 litres.

9.3.3. La prise en compte des investissements importants dans le coût de production

Dans un contexte d'accroissement des risques sanitaires liés au réchauffement climatique et/ou à une augmentation des risques d'introduction d'une maladie exotique, les éleveurs peuvent être amenés à engager de façon volontaire ou obligatoire (évolution de la réglementation européenne ou nationale) des investissements importants pour assurer une meilleure biosécurité de leur élevage, à repenser l'organisation de leur élevage et / ou de leur production, à construire de nouveaux bâtiments tenant compte de nouvelles normes aux coûts plus élevés, en complément de la mise en œuvre de la prophylaxie médicale incluse dans les frais d'élevage.

Ces coûts liés aux mesures sanitaires sont masqués et dilués dans les charges de structure de l'exploitant. Dans le cas d'une nouvelle obligation réglementaire, ces investissements et leur répercussion dans le coût peuvent être évalués par l'Institut technique concerné et ensuite faire l'objet d'échanges avec l'acheteur de la matière première agricole et des autres maillons de la filière situés en aval (répercussion du surcoût sur l'ensemble de la chaîne de valeur) à l'image de ce qui a pu être fait dans le cas de l'arrêt de la commercialisation d'œufs issus de poules élevées en cage dans les enseignes de la grande distribution à compter de 2025.

L'IFIP a développé un simulateur de coût pour la mise en œuvre de mesure de biosécurité dans les élevages porcin « san€co » (<https://sanecosim.ifip.asso.fr> et <https://biosecurite.ifip.asso.fr/>).

De même que l'IFIP, l'ITAVI a produit un ensemble de fiches précisant des coûts de mise en œuvre de mesures de bio-protection (<https://www.itavi.asso.fr/page/la-biosecurite>).

²⁵ <https://idele.fr/detail-article/observatoire-des-prix-et-des-marges-resultats-2022-et-estimations-2023>

²⁶ [https://idele.fr/inosys-reseaux-elevage/publications/detail-article?tx_atolidelecontenus_publicationdetail%5Baction%5D=showArticle&tx_atolidelecontenus_publicationdetail%5Bcontroller%5D=D](https://idele.fr/inosys-reseaux-elevage/publications/detail-article?tx_atolidelecontenus_publicationdetail%5Baction%5D=showArticle&tx_atolidelecontenus_publicationdetail%5Bcontroller%5D=Detail&tx_atolidelecontenus_publicationdetail%5Bpublication%5D=16353&cHash=327a9b51e8d2094cc7dc110f99aaaf43)
[etail&tx_atolidelecontenus_publicationdetail%5Bpublication%5D=16353&cHash=327a9b51e8d2094cc7dc110f99aaaf43](https://idele.fr/inosys-reseaux-elevage/publications/detail-article?tx_atolidelecontenus_publicationdetail%5Baction%5D=showArticle&tx_atolidelecontenus_publicationdetail%5Bcontroller%5D=D&tx_atolidelecontenus_publicationdetail%5Bpublication%5D=16353&cHash=327a9b51e8d2094cc7dc110f99aaaf43)

10. FRAGILITÉ DES FILIÈRES FACE À LEURS SITUATIONS SANITAIRES

10.1. Les enjeux

L'augmentation des déplacements humains et des échanges internationaux, d'animaux vivants et de produits agroalimentaires contenant des produits animaux ainsi que le changement climatique ont conduit à un accroissement des risques d'introduction de nouveaux agents pathogènes dans les régions jusque-là préservées. En fonction de sa nature, les conséquences sur les filières animales peuvent être très diverses jusqu'à conduire à des situations de crises sanitaires graves. Un seul foyer d'une maladie peut faire perdre le statut indemne à l'ensemble de la France et impacter toute la filière au-delà d'abattage éventuels dans et autour du foyer. Pour limiter les pertes, cela suppose de mettre en œuvre des mesures de gestion qui limitent l'extension de la maladie. De plus, outre l'impact sur la santé publique à prendre en compte pour des maladies zoonotiques, une maladie peut avoir des conséquences économiques extrêmement importantes : le coût de mesure de lutte et de reconstitution des cheptels, les pertes économiques liées au recul, voire à l'arrêt, de la demande sur les marchés domestique, européen et international pendant quelques jours à plusieurs années. Par exemple, dans le cas de l'ESB, ce n'est qu'en juin 2018, et en juin 2024 que la France a obtenu, à nouveau, l'autorisation d'exporter respectivement vers la Chine (sous certaines conditions) et la Corée du Sud.

Ces menaces amènent les organisations en charge de la santé animale et humaine à différents niveaux (national, européen et international) à réévaluer très régulièrement les risques au moyen de saisines de l'ANSES et de sollicitations de l'EFSA, à modifier les programmes d'épidémiosurveillance, à évaluer et adapter les programmes de maîtrise des maladies animales. De plus, les États et les acteurs des filières sont amenés à adapter les dispositifs de soutiens financiers aux entreprises de l'amont et de l'aval des filières animales pour les aider à passer le cap difficile et à pouvoir rebondir par la suite²⁷.

Enfin, en 2018, la Banque Mondiale estimait que les coûts de prévention étaient cinq fois moins élevés que ceux de la gestion d'une crise²⁸.

Très souvent, l'ensemble des acteurs de la filière sont soit directement ou indirectement concernés (fabricants d'aliments, sélectionneurs, producteurs, industriels transformateurs...).

10.2. La réglementation

Les trois niveaux international, européen et français de réglementation en matière de santé animale sont concernés. Seuls les principales organisations et textes sont rappelés ci-dessous :

- Niveau mondial :

- Organisation mondiale de la santé animale (OMSA) : normes (codes et manuels)²⁹ ;
- Organisation mondiale de la santé (OMS) et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) : codex Alimentarius et commission mixte FAO/OMS³⁰ ;

²⁷ Adaptée du chapitre « Crises sanitaires en élevage et évolution des filières » par Yves Trégaro et Jean-Luc Angot in « L'élevage pour l'agroécologie et une alimentation durable » ouvrage collectif sous la direction de Sghaier Chriki, Marie-Pierre Ellies, Jean-François Hocquette, Ed. La France Agricole, 2020

²⁸ <http://documents.worldbank.org/curated/en/961101524657708673/One-health-operational-framework-for-strengthening-human-animal-and-environmental-public-health-systems-at-their-interface>

²⁹ <https://www.woah.org/fr/ce-que-nous-faisons/normes/codes-et-manuels/acces-en-ligne-au-code-terrestre/>

³⁰ <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/fr/>

- Organisation mondiale du Commerce (OMC) : accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)³¹ et accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC)³².
- UNE SEULE SANTE/ONE HEALTH : approche intégrée reconnaissant que la santé des humains, des animaux, des plantes et des écosystèmes sont liés (cf définition de l'OHHLEP, 2022) partenariat quadripartite de UN, WOA, WHO, FAO.

- Niveau européen :

- Commission européenne / DG Santé et EFSA, EuFMD³³ : législation de l'UE sur la santé animale³⁴ et la sécurité alimentaire³⁵ (notamment loi de santé animale).

- Niveau français :

- Ministères en charge de l'agriculture et de la santé (DGAL) et ANSES : législation française sur la santé animale³⁶ (notamment code rural et de la pêche maritime partie législative Livre II, Titre II) et la sécurité alimentaire (code rural et de la pêche maritime et code de la consommation).

En fonction de la nature du sujet abordé, il convient impérativement de revenir aux textes réglementaires en vigueur.

10.3. État des lieux : l'organisation actuelle

10.3.1. La concentration des productions animales dans certaines zones

Les cheptels français sont concentrés dans des zones géographiques relativement denses, notamment dans le Grand Ouest (Pays de la Loire, Bretagne et Normandie) qui détient, en 2023, 52 % des vaches laitières (contre 49 % en 2010), 46 % des veaux de boucheries (stable par rapport à 2010), 59 % des poulettes destinées à la production d'œufs de consommation (contre 57 % en 2010), 59 % des poulets de chair (contre 60 % en 2010) et enfin 67 % des porcins (contre 69 % en 2010). Les régions Nouvelle-Aquitaine et les Pays de la Loire détiennent 42 % des canards à gaver (contre 46 % en 2022). Enfin, les troupeaux de vaches allaitantes sont présents en Auvergne-Rhône-Alpes et en Bourgogne-Franche-Comté (17 % et 13 %)³⁷.

Les cartes communales établies à partir du recensement agricole de 2010 et 2020 permettent de visualiser des micro-bassins où des densités d'animaux sont relativement fortes. À titre d'exemples, dans le Grand ouest, deux micro-bassins porcins se distinguent pour les effectifs de porcs et de vaches laitières : pour les porcins : la pointe Bretagne et la zone de Saint-Brieuc-Lamballe où la densité porcine atteint 300 porcs/km² ³⁸, pour les vaches laitières, la pointe nord du Finistère dans la région de Brest, et à l'ouest de l'Ille-et-Vilaine où la densité dépasse 50 vaches laitières/km² ³⁹.

³¹ https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/15sps_01_f.htm

³² https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/17-tbt_f.htm

³³ <https://www.fao.org/eufmd/fr/>

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/the-eu-animal-health-law.html>

³⁵ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/food-safety_fr

³⁶ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071367/LEGISCTA000006138322/

³⁷ <https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/disaron/SAA-SeriesLongues/detail/> (Statistique agricole annuelle)

³⁸ https://draaf.pays-de-la-loire.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/etudes_2024__ra2020_porcs_pdl.pdf

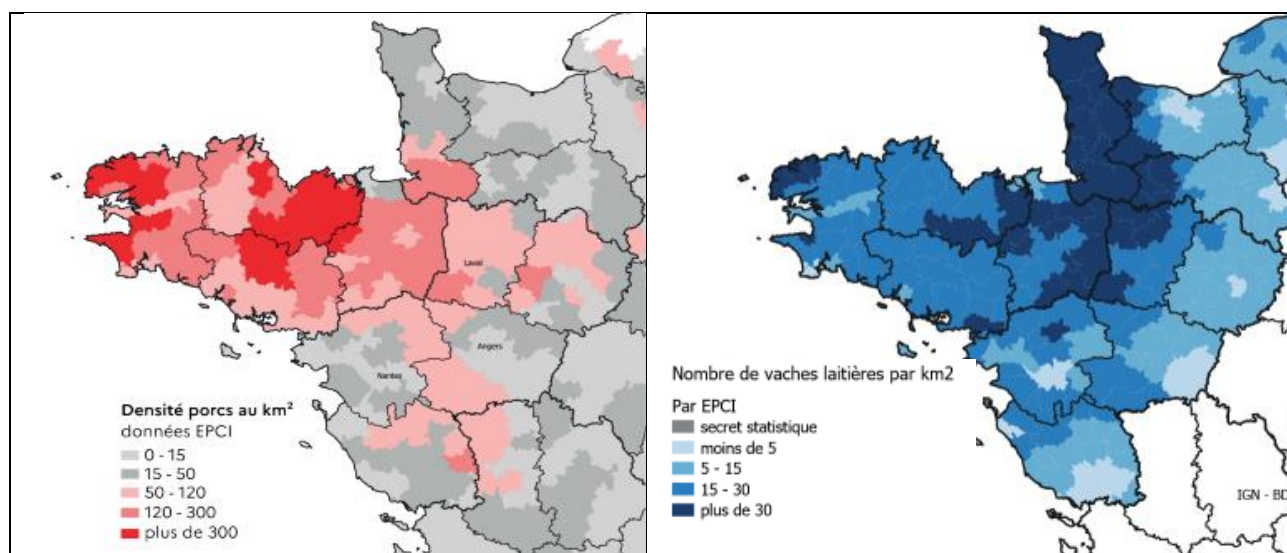
³⁹ <https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/disaron/Dos2304/detail/> ou

https://draaf.bretagne.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/pdfsam_merge.pdf

D'une manière générale, entre 2010 et 2020, les micro-bassins ont tendance à se conforter du fait d'économies d'échelle, d'agglomération, mais également de la présence de l'ensemble des acteurs nécessaires au bon fonctionnement de la filière.

La détention d'une part importante des effectifs nationaux sur des territoires restreints constitue une fragilité pour les filières concernées en cas d'apparition de foyers de maladies présentant des risques d'expansion rapide.

Densité porcine dans le Grand-ouest Densité de vache laitière dans le Grand-Ouest



Source : https://draaf.pays-de-la-loire.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/etudes_2024_ra2020_porcsins_pdl.pdf, https://draaf.pays-de-la-loire.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Essentiel_2022_01_FilLait_cle0944f9-1.pdf

La forte densité des cheptels ainsi que la fréquence des mouvements d'animaux ou des intervenants induit une fragilité du maillon production qui nécessite la mise en place de mesures (protection des élevages, transports des animaux, allotement des animaux, traçabilité des flux d'animaux) pour éviter l'introduction, puis la propagation d'agents pathogènes.

Dans le contexte de la récurrence des cas d'influenza aviaire en France, la filière foie gras s'est engagée dans une phase de dé-densification des effectifs de canards dans le Sud-ouest, avec l'adoption d'un accord interprofessionnel.

10.3.2. D'importants échanges avec l'Union européenne et les pays tiers

Le solde du commerce extérieur des produits laitiers est structurellement excédentaire de plus de 3 milliards d'euros depuis les années 2010⁴⁰. L'excédent s'élève en 2023 à + 3.478 milliards d'euros, dont + 3,219 milliards d'euros d'excédent avec les pays tiers et – 0,259 milliard d'euros de déficit avec l'Union européenne. La filière laitière française est largement ouverte sur le monde tant à l'importation qu'à l'exportation : les exportations se sont élevées en 2023 à 9,108 milliards d'euros (dont 5,085 milliards avec l'UE) et les importations à 5,889 milliards (dont 5,344 milliards avec l'UE). La relative stabilité du solde du commerce extérieur masque, en réalité, une forte croissance des importations de plus de 3 milliards en provenance de l'Union européenne entre 2010 et 2023 et de

⁴⁰ https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-saiku/?plugin=true&query=query/open/D_0027#query/open/D_0027

celles des exportations vers l'Union européenne (environ 1,5 milliard) et vers les pays tiers (environ 1,5 milliard).

À l'inverse, le solde du commerce extérieur de la France pour le secteur des viandes est négatif depuis 2004 ; il accuse en 2023 un déficit de – 3,220 milliards, dont – 2,904 milliards avec l'Union européenne et de - 0,316 milliard avec les pays tiers dû en majeure partie aux filières bovine (- 0,858 milliard d'euros), porcine (- 0,550 milliard d'euros) et avicole (- 1,378 milliard pour le poulet et la dinde)⁴¹.

De même que la filière laitière, les filières viandes dépendent largement des échanges à l'importation et à l'exportation. Chaque année, la filière bovine exporte environ 1 million de bovins vivants de 80 à 160 kg destinés à l'engraissement au marché européen (98 % en 2023), plus particulièrement à l'Italie (83 %) et à l'Espagne (12 %) mais aussi aux pays tiers (Algérie, Israël, Tunisie, Turquie). La filière porcine a développé ses ventes de viandes et d'abats vers les pays tiers notamment les pays asiatiques ; les exportations vers les pays tiers ont atteint 600 millions d'euros en 2021 et 2022 avant de reculer en 2023 (461 millions en 2023). Même si les exportations françaises de viande de volaille ont fortement diminué après la fin des aides à l'exportation vers les pays tiers en 2013, la France commercialise chaque année un quart de sa production à l'étranger.

Par ailleurs, la France est un pays qui a une grande tradition en matière de génétique animale (volailles, bovin lait et viande, cunicole...) qui est exportée dans le monde.

La dépendance aux échanges (importations et exportations) européens et internationaux est une force pour les filières agricoles et agroalimentaires agricoles. Les importations permettent aux acteurs économiques français de l'amont et de l'aval de bénéficier des atouts de la génétique étrangère, de matières premières non ou insuffisamment disponibles en France ou à moindre coût (beurre, crème, carcasse de vache laitière, jambon brut, filet de poulet...). Les exportations contribuent à la croissance du chiffre d'affaires des entreprises françaises (poudre de lait infantile, longe de porc, poulet grand export, foie gras...), elles assurent aussi l'écoulement de matières premières (abats, peaux, carcasse de jeunes bovins) qui ne trouveraient pas de débouchés sur le marché français. Mais, cette dépendance est aussi une fragilité lorsque les exportations ou les importations sont le fait d'un nombre très limité de pays. Le recul ou l'arrêt pour des raisons sanitaires des exportations ou des importations peut conduire à des déséquilibres matière et financier. Par exemple, la reconstitution du cheptel porcin chinois après la phase critique de l'épizootie de peste porcine africaine (décapitalisation de 30 %) a conduit à une baisse substantielle des exportations de viande de porc. La réémergence de cas de fièvre aphteuse en Algérie se traduit par l'arrêt des exportations de vaches amouillantes, produit spécifiquement préparé par les éleveurs pour ce marché. Les cas d'influenza aviaire hautement pathogène se sont traduits par un arrêt des exportations de poussins vivants dans le monde.

La diversification des débouchés (notamment vers les pays tiers où les restrictions à l'importation liées peuvent être très contraignantes et longues à lever), et des sources d'approvisionnement est de nature à réduire la fragilité économique des filières viandes et produits laitiers. L'ouverture de nouveaux marchés à l'exportation permet de sécuriser le nombre de marchés potentiels.

⁴¹ <https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-saiku/?plugin=true&query=query/open/COMEXVIANDE#query/open/COMEXVIANDE>

10.3.3. La prise en charge des risques par l'État et les professionnels

Les échanges sont rendus possibles par le maintien du statut indemne. La perte de ce statut entraîne la perte de ces marchés et des perturbations. On a donc en France une forte dépendance vis à vis de ce statut. Le statut indemne nécessite des dépenses pour l'obtenir mais a une vraie valeur économique pour faire la différence avec des productions concurrentes.

Depuis les années 2000, l'Europe et la France doivent faire face à l'émergence ou à la réémergence de nouvelles maladies au niveau européen et français (influenza aviaire, fièvre catarrhale ovine, virus de Schmallenberg, maladie hémorragique épizootique...) et la succession de crises sanitaires pouvant engendrer des coûts économiques très importants. D'après le CIFOG⁴², la deuxième crise d'influenza aviaire (2016-2017), a coûté à la filière foie gras 620 millions d'euros (accoupage, dépeuplement-repeuplement, perte de production, industrie de transformation) Les travaux de la mission d'information sur la grippe aviaire et son impact sur les élevages, menée par Philippe Bolo (Dem, Maine-et-Loire) et Charles Fournier (Ecolo-Nupes, Indre-et-Loire) achevée en avril 2024⁴³, rapportent un coût total de l'épizootie 2021-2022 de 1,1 milliard d'euros (22 millions de volailles abattues dont 30 % de façon préventive).

Face à ces nouvelles menaces et les apports constants de connaissances, une évaluation régulière du danger sanitaire, concept introduit pour la première fois dans la législation française en 2013, est nécessaire. La création de la plateforme d'épidémiosurveillance santé animale en 2010, à l'issue des États généraux du sanitaire, y contribue sur le plan sanitaire. La mise en place de mesures visant à prévenir et à anticiper les risques contribue à sécuriser l'ensemble des acteurs économiques des filières, y compris les financeurs, et à rendre les filières animales plus résilientes et moins fragiles face aux crises sanitaires. Étant donné l'importance des enjeux financiers totaux qui peuvent dépasser un milliard d'euros pour une filière donnée en quelques mois, la détermination de la prise en charge de différents coûts en amont des crises et en fonction de la nature des risques (classement des maladies A, B, C, D et E) par la Commission européenne, l'État et les acteurs économiques (fonds interprofessionnels, assurances privées...) peut permettre de mieux anticiper les risques de crise (stratégies de prévention et de lutte) et la gestion économique de ces dernières.

⁴² Comité interprofessionnel des palmipèdes à foie gras

⁴³ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/commissions-permanentes/affaires-economiques/missions-de-la-commission/mi-grippeaviaire#:~:text=22%20millions%20de%20volailles%20abattues,d%27influenza%20aviaire%20sont%20particul%C3%A8rement>

11. FAUNE SAUVAGE

11.1. Les enjeux

La faune sauvage héberge certains pathogènes qui lui sont propres ou communs à ceux des animaux domestiques. À la faveur de contacts directs ou indirects, ils peuvent se transmettre aux animaux domestiques (ou être contaminés par eux) et aux humains. Ces contaminations représentent d'importantes problématiques de santé publique, avec le risque d'émergence de nouvelles maladies pour l'humain, à l'image de la pandémie de la Covid-19, ou encore économiques, comme le montrent les épizooties d'influenza aviaire dans la faune sauvage qui sont régulières depuis 2020 et dont le contrôle nécessite parfois l'abattage massif de volailles domestiques. De même la population croissante de sangliers augmente les risques de contact avec les animaux d'élevages.

Les cas de transmission d'un pathogène d'un animal sauvage à un animal domestique sont fréquents. De nombreux pathogènes sont communs entre faune sauvage et animaux domestiques, et sources d'épizootie, à l'image de la tuberculose, de l'influenza aviaire hautement pathogène ou des pestes porcines. De plus, certains pathogènes spécifiques à la faune sauvage peuvent s'adapter et se propager au sein des animaux domestiques, on parle alors d'émergence d'une maladie, ou de réémergence si la maladie réapparaît dans un territoire d'où elle avait été éliminée. Certaines de ces maladies émergentes ou ré-émergentes ne concernent que les animaux, c'est par exemple le cas de la peste porcine africaine. D'autres, comme l'encéphalite à tiques ou la rage, peuvent se transmettre à l'Homme, on parle alors de zoonoses.

L'augmentation de la population d'animaux sauvages hôtes de pathogènes (comme par exemple les sangliers pour lesquels les prélèvements ont été doublés en 20 ans, de 400 000 en 2000 à 800 000 en 2020), ou encore la permanence des contaminations dans la faune sauvage (par exemple l'IAHP depuis 2020).

Les perturbations de l'environnement sont souvent à l'origine d'émergence de maladies, en permettant des contacts entre des espèces qui n'avaient pas l'habitude de se côtoyer ou en favorisant le maintien de populations d'insectes vecteurs. Dans certaines conditions, la biodiversité peut avoir un effet tampon, en ralentissant la diffusion des pathogènes. Certaines espèces ne sont pas aussi sensibles que d'autres pour permettre la réplication du pathogène et constituent des culs-de-sac. Le pathogène se transmettra moins si la communauté d'espèces n'est constituée que de quelques espèces sensibles. Ainsi, pour les écosystèmes où cet effet de dilution joue, plus la diversité des espèces est importante, moins l'être humain ou les animaux domestiques ont de risque de rencontrer une espèce vectrice.

Ainsi, les relations entre santé publique, santé animale, santé des végétaux et environnement interrogent depuis de nombreuses années, et la crise Covid est venue rappeler leur forte interdépendance. La santé est multifactorielle et sa prévention passe par la connaissance de l'étiologie des maladies, comme les modes de transmission et la compréhension des déterminants environnementaux : l'approche « One Health » offre dans ce contexte un cadre d'analyse décloisonné.

11.2. Réglementation

Les enjeux sanitaires en lien avec la faune sauvage sont régis par le Code rural et de la pêche maritime, le Code de l'environnement et le code général des collectivités territoriales.

Le règlement 2016/429, également appelé Loi de Santé Animale indique qu'un EM peut mettre en place des mesures de surveillance et de lutte dans la faune sauvage (art 63 du règlement 2020/687). Concernant la PPA, le règlement 2023/594 rend même explicitement la lutte dans la faune sauvage obligatoire.

11.3. État des lieux : l'organisation actuelle

11.3.1. Comprendre et prévenir.

Le Code rural et de la pêche maritime impose aux chasseurs et titulaires du droit de chasser de déclarer au préfet tout incident sanitaire concernant une maladie réglementée.

De plus, la police sanitaire de l'Office français pour la biodiversité (OFB) est composée d'agents assermentés habilités à réaliser des contrôles sanitaires, pour vérifier l'application des réglementations sanitaires, comme la biosécurité par exemple, dans les élevages de faune sauvage et dans différents lieux et actions liés à la chasse (pour les appelants, le transport de gibier...).

Enfin, l'OFB organise des actions de sensibilisation et de formation aux réglementations sanitaires envers les usagers et les professionnels.

En amont de la police sanitaire, de nombreux acteurs travaillent à comprendre l'origine des maladies apparaissant dans les élevages et le risque de transmission lorsqu'une nouvelle maladie est détectée dans la faune sauvage. Ils étudient également comment les pathogènes évoluent et quels facteurs leur permettent ou non de passer d'une espèce à l'autre. Ces travaux concernent tant des virus, comme les coronavirus ou le virus de l'influenza, des agents zoonotiques bactériens, comme l'agent de la tuberculose ou brucellose bovine ou encore des parasites.

Ces travaux sont menés en particulier par l'Anses, l'INRAE et le CIRAD, en partenariat avec le réseau SAGIR, coordonné par l'OFB, qui est en charge de la surveillance de la mortalité des espèces sauvages (voir infra).

Toutes les actions sanitaires doivent cependant respecter le Code de l'environnement, notamment en matière de périodes de chasse et d'espèces protégées. Des intérêts divergents peuvent être source de tensions entre les éleveurs et les protecteurs de l'environnement (exemple des bouquetins du massif du Bargy pour la brucellose bovine, ou de la destruction de blaireaux pour la lutte contre la tuberculose bovine).

11.3.2. Surveiller.

La surveillance sanitaire de la faune sauvage au regard des principales maladies réglementées est menée au sein du réseau SAGIR, porté par l'OFB depuis 1986 en partenariat avec la Direction générale de l'alimentation et les fédérations départementales et nationale des chasseurs. Le réseau SAGIR couvre la France hexagonale et l'Outre-mer (Antilles et La Réunion), et collabore avec les Terres australes et antarctiques françaises (Taaf) pour la surveillance événementielle de la faune sauvage. Les laboratoires vétérinaires départementaux y sont impliqués. Ce réseau a pour mission la surveillance des maladies infectieuses des oiseaux et des mammifères sauvages terrestres et peut mettre en place des enquêtes ciblées sur une espèce. Le réseau intègre des protocoles de surveillance renforcée pour certaines épizooties et s'appuie sur le volontariat et la motivation des observateurs. Il est administré et animé par l'OFB, dans le cadre d'une convention MASAF-OFB-FNC.

Ces actions de surveillance alimentent les travaux de la plateforme nationale d'épidémiosurveillance en santé animale.

Par ailleurs, le dispositif d'examen initial de la venaison (arrêté ministériel du 18 décembre 2009) prévoit que les chasseurs qui commercialisent du gibier soient formés pour identifier toute anomalie des carcasses et prévenir le réseau de sa fédération de chasseur : ces chasseurs jouent un rôle de sentinelles sanitaires pour les maladies du gibier.

Dans le cadre du Plan national santé environnement et de la Stratégie nationale biodiversité, il est prévu un renforcement de la surveillance de la santé des animaux sauvages, prévention des zoonoses et d'autres maladies infectieuses d'intérêt.

11.3.3. Lutter.

Les protocoles de gestion de crise des maladies animales réglementées intègrent des mesures portant sur la faune sauvage.

Selon les cas, des mesures de gestions comme la recherche des cadavres, des tirs de nuit, la gestion des pièges, l'organisation de battues administratives, la surveillance de l'agrainage, la bonne gestion des déchets de chasse, le contrôle des mouvements d'animaux, l'interdiction d'accès à un espace forestier, la vérification des conditions d'utilisation des appelants pour la chasse, la mise en place d'actes de vaccination peuvent être mises en place comme par exemple pour la brucellose qui touche notamment les bouquetins.

Par exemple, à la suite de la confirmation de cas de peste porcine africaine sur des sangliers sauvages en Belgique à proximité de la frontière en 2018, un plan d'action a été déployé pour protéger le territoire français, indemne :

- Une clôture a été érigée dans les départements des Ardennes, de la Meuse et de la Meurthe et Moselle, afin de délimiter une zone blanche, dépeuplée de sangliers, et une zone d'observation au regard de la zone infectée en Belgique. Les agents de l'ONCFS (depuis devenu OFB) et chasseurs y ont maintenu une forte pression de chasse ;
- Les activités en forêt ont été interdites, sauf dérogations sous réserve du strict respect des mesures de biosécurité et d'une déclaration à la préfecture, pour l'exploitation de bois de chauffage pour les particuliers, réservé à un usage domestique.

12. FILIÈRES RUMINANTS : RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE

12.1. Les enjeux

La réglementation européenne en matière de santé animale vise à permettre de maintenir des standards élevés en matière de santé animale, de protéger les consommateurs et de promouvoir le bien-être animal tout en facilitant le commerce et en encourageant l'innovation.

En particulier, elle vise à prévenir l'apparition et la propagation des maladies animales, qu'elles soient endémiques, émergentes ou introduites, à établir et faire respecter des standards de bien-être animal et éthique ainsi que de gestion durable, mettre en place des systèmes de traçabilité et d'identification des animaux pour un suivi efficace et une réponse rapide en cas d'épidémie, faciliter les échanges au sein de l'Union européenne (UE) et à l'international tout en maîtrisant les risques sanitaires, et enfin encourager la recherche et l'innovation.

Voilà près de 60 ans que des normes européennes ont été édictées en matière sanitaire dans le secteur de l'élevage : la directive 64/432/CEE du Conseil du 26 juin 1964 a en effet permis d'organiser les échanges d'animaux au sein de l'UE.

À partir de la fin des années 2010, ce sont des règlements de l'UE qui s'appliquent, dont l'un relatif à la santé des animaux⁴⁴ (appelé aussi Loi de santé animale ou LSA) et un ensemble de trois textes relatifs aux médicaments vétérinaires appelé « Paquet médicament vétérinaire » dont le règlement (UE) 2019/6⁴⁵.

Les professionnels et les autorités françaises ont été historiquement très présents au niveau européen pour contribuer à l'élaboration des textes et faire partager les enjeux sanitaires et les organisations de notre pays.

Une révision de la réglementation européenne relative au bien-être animal est en cours d'élaboration, mais son adoption se heurte à des oppositions fortes qui en retardent l'adoption.

En même temps que ce corpus réglementaire s'est rénové et a mis en œuvre de nouveaux paradigmes (par exemple, la déréglementation de maladies autrefois considérées comme relevant de plan d'urgence), la France a connu ces dernières années des épisodes sanitaires (IAHP, FCO...) qui sont devenues des crises majeures.

12.2. La réglementation

Sera principalement évoqué le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles, mais aussi ses 24 règlements complémentaires (dits délégués ou d'exécution).

Ce règlement a « l'ambition de soutenir la durabilité, la compétitivité, la croissance et l'emploi dans les secteurs de l'élevage et de la production alimentaire de l'UE et des marchés européens qui y sont associés. Il remplace et étend les règles de l'UE existantes en matière de santé animale et réunit la plupart d'entre elles en un acte unique plus simple qui préconise de mieux se concentrer sur les priorités clés de la lutte contre les maladies ».

⁴⁴ RÈGLEMENT (UE) 2016/429 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale (« législation sur la santé animale »)

⁴⁵ RÈGLEMENT (UE) 2019/6 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE

La législation et la réglementation françaises ont dû évoluer pour être mises en conformité avec ces textes européens : si une ordonnance d'octobre 2021 a mis en conformité la législation française, un décret est toujours en cours d'élaboration.

12.3. État des lieux : l'organisation actuelle

Le règlement (UE) 2016/429 pose les principes de la sélection des maladies animales vis-à-vis desquelles une surveillance, une prévention et une lutte sont nécessaires.

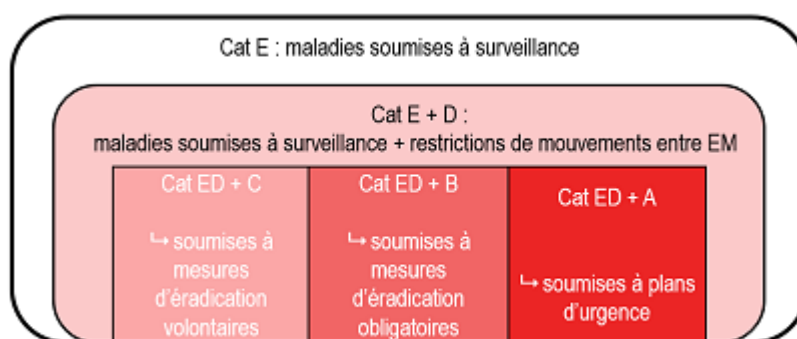
Ainsi les maladies sont-elles répertoriées puis classées selon les objectifs politiques choisis vis-à-vis de chacune d'elles :

- Catégorie A : Maladie normalement absente de l'UE, éradication immédiate,
- Catégorie B : Maladie devant être contrôlée par tous les États membres (EM), éradication obligatoire,
- Catégorie C : Maladie soumise à contrôle volontaire des EM, éradication volontaire,
- Catégorie D : Maladie pour laquelle des restrictions aux mouvements entre EM s'appliquent,
- Catégorie E : Maladie soumise à surveillance.

Une maladie pourra ainsi dépendre d'une combinaison de catégories : elle pourra être ADE, BDE, CDE, DE ou simplement E. Toutes les maladies réglementées par le règlement sont à déclaration et surveillance obligatoires mais les combinaisons entraîneront différentes obligations supplémentaires :

- ADE : obligation de déclaration, de surveillance, de prévention, de certification. Ce sont les maladies à PISU (Plan d'Intervention Sanitaire d'Urgence) pour une éradication immédiate dès détection.
- BDE : obligation de déclaration, de surveillance, de prévention, de certification, d'éradication.
- CDE : obligation de déclaration, de surveillance, de prévention et de certification, mais l'éradication est facultative.
- DE : obligation de déclaration, de surveillance et de certification.
- E : obligation de déclaration et de surveillance.

En résumé :



Soixante-trois maladies sont listées et classées dans la LSA, précisées en annexe du règlement d'exécution 2018/1882 du 3 décembre 2018.

Un toilettage de la réglementation française a été réalisé pour intégrer pleinement cette catégorisation en lieu et place des anciens « dangers sanitaires ».

Si les catégories A, B, C, D et E semblent bien appropriées par les acteurs français, les maladies DE comme la maladie hémorragique épizootique (MHE) et CDE comme la fièvre catarrhale ovine

(FCO) pour lesquelles seules des restrictions aux mouvements entre EM s'appliquent ou la lutte reste volontaire pose des difficultés majeures.

Le règlement définit aussi des responsabilités plus claires pour les opérateurs (principalement les éleveurs) en rappelant qu'ils sont responsables de la santé des animaux détenus, de l'utilisation prudente et responsable de médicaments vétérinaires et de la réduction, autant que faire se peut, du risque de propagation de maladies et de bonnes pratiques d'élevage.

Ils doivent mettre en œuvre des mesures de biosécurité appropriées : ce dernier point est une difficulté technique fréquemment rencontrée dans les élevages en plein air.

La responsabilisation des opérateurs nécessite que tous aient un niveau suffisant de connaissance en santé animale.

Les responsabilités des autres parties prenantes et des autorités compétentes sont aussi définies, notamment pour les vétérinaires qui doivent prendre les mesures de surveillance, prévention et lutte vis-à-vis des maladies, mais aussi « être actifs » dans la sensibilisation à la santé animale et aux liens entre santé animale, bien-être des animaux et santé humaine; dans la prévention des maladies; dans la détection précoce des maladies et la réaction rapide à celles-ci et dans la sensibilisation à la résistance aux traitements, y compris la résistance aux antimicrobiens, et à ses implications.

Le règlement fixe également des exigences applicables à :

- La prévention des maladies et la préparation (mesures de biosécurité) contre les foyers potentiels, comme le recours aux outils de diagnostic, la vaccination et les traitements médicaux ;
- La lutte contre les maladies listées et leur éradication pour certaines, y compris les mesures d'urgence, telles que des restrictions de mouvement des animaux, leur mise à mort et leur vaccination ;
- L'identification et l'enregistrement des animaux et de certains produits animaux (sperme, ovules et embryons) et la certification et la traçabilité de leurs envois ;
- L'entrée des animaux et des produits animaux dans l'UE et leurs mouvements en son sein.

Ces exigences, qui pour la grande majorité, étaient respectées en France, ont été prises en compte par la législation et la réglementation françaises ; un décret est cependant en attente de validation concerne le nouveau dispositif de programme sanitaire d'initiative collective qui encadre la mise en œuvre de tels programmes par les professionnels⁴⁶.

Le règlement prévoit explicitement que les « États membres disposent d'un système d'identification et d'enregistrement des espèces d'animaux terrestres détenus ... lequel prévoit, le cas échéant, l'enregistrement des mouvements de ces animaux ». Les dispositifs d'enregistrement des identifications et des mouvements, et notamment les systèmes d'information associés, doivent être d'un niveau élevé de qualité pour satisfaire ces objectifs.

Au bilan, le règlement (UE) 2016/429 ne devait pas générer une rupture dans l'organisation sanitaire française, mais une adaptation.

12.4. L'impact de la réglementation sur la filière ruminants

Les principales conséquences du Règlement (UE) 2016/429 dans la filière « ruminants » sont décrites ci-dessous.

⁴⁶ Une fiche est dédiée à la gouvernance sanitaire française

Le règlement impose des obligations de biosécurité plus strictes pour prévenir la propagation des maladies animales : c'est un véritable challenge pour l'élevage de ruminants français très majoritairement en plein air. Du fait de la persistance de foyers de tuberculose bovine, notamment dans le sud-ouest, la filière bovine s'est familiarisée avec les mesures de biosécurité, en particulier vis-à-vis de la faune sauvage. La recrudescence des maladies vectorielles (maladie hémorragique épizootique (MHE) ou de variants de la fièvre catarrhale ovine (FCO)) a rendu encore plus délicate la protection des exploitations d'élevage. La gestion de la biosécurité dans les élevages de ruminants est un enjeu économique majeur pour ces filières, notamment pour celles dont les produits laitiers labellisés imposent des temps obligatoires de séjours en prairies.

Le règlement prévoit des plans d'urgence et des protocoles pour la gestion des épizooties, y compris des mesures de confinement, d'abattage et de désinfection pour minimiser l'impact des maladies sur la filière. De telles mesures ont été mises en œuvre en 2001 lors de l'épizootie de fièvre aphteuse. L'organisation sanitaire française répond à ces objectifs.

Ces dernières années, l'apparition de maladies vectorielles, pour lesquelles des limitations de mouvements sont obligatoires pour les échanges entre États membres (maladies de catégories C ou D) et pour lesquelles l'État n'a pas de volonté d'éradication (nouveaux variants de FCO et MHE), ont conduit à des mortalités d'animaux et des surcoûts dans les élevages (soins, analyses, retards de commercialisation...) et ont entraîné une intervention financière de l'État (enveloppe 2024 de 75 millions d'euros pour l'indemnisation des mortalités et de 45 millions d'euros pour la vaccination).

Par ailleurs, alors que les élevages de ruminants sont impactés par plusieurs maladies catégorisées par le règlement, le maillage vétérinaire⁴⁷ du territoire a de grandes difficultés à se maintenir et a plutôt tendance à s'affaiblir d'après l'observatoire de la profession vétérinaire. La qualité de la surveillance sanitaire et la réactivité des dispositifs s'en trouveraient affectés.

De plus, la disponibilité de médicaments vétérinaires pour certaines maladies, notamment parasitaires est de plus en plus faible en regard de la résistance des parasites. La situation est particulièrement sensible dans les filières « lait » ovines et caprines qui ne disposent plus que d'une seule molécule autorisée pour un traitement des femelles en lactation : cette situation menace des produits traditionnels français emblématiques, comme le Roquefort.

Enfin, les débats en cours sur la future réglementation européenne relative au bien-être animal, notamment sur les nouvelles règles de transport des animaux, sont particulièrement anxiogènes pour les éleveurs. Les expéditions annuelles de plus d'un million de « broutards » en Italie et en Espagne pourraient être remises en cause avec le raccourcissement des délais de transport et la diminution des densités transportées autorisées.

⁴⁷ Une fiche est dédiée au maillage vétérinaire

13. FILIÈRES RUMINANTS : ORGANISATION SANITAIRE

13.1. Les enjeux

13.1.1. Les ruminants segmentés en cinq filières.

Les productions de ruminants sont organisées en filières distinctes selon les espèces (bovins, ovins et caprins). Un second niveau d'organisation au sein d'une espèce est distingué selon la production, avec des filières bovins, ovins et caprins lait et des filières bovins et ovins viande.

À l'inverse des filières volailles et porc où l'organisation, voire l'intégration, est le modèle dominant, les élevages des filières ruminants demeurent majoritairement indépendants et ont recours au contrat pour leurs relations commerciales.

13.1.2. Des contraintes sanitaires fortes dominées par des émergences.

Si l'on a pu penser que la question sanitaire était réglée à la suite de l'éradication des grandes maladies historiques (fièvre aphteuse, brucellose et plus récemment l'ESB), force est de constater que l'émergence de nouvelles maladies déséquilibre fortement l'économie des filières ruminants :

- FCO 3 : Apparue aux Pays-Bas en 2023, les premiers cas ont été déclarés par la France en 2024 qui compte 7 935 foyers au 21 novembre 2024. Si la très grande majorité des foyers est recensée dans le nord-est de la France, la grande majorité des départements sont aujourd'hui en zone régulée pour la maladie ;
- FCO 8 : Responsable d'une épizootie massive en 2008, le virus a disparu quelques années avant de recirculer en France et de provoquer une nouvelle émergence marquante depuis 2023 par l'intermédiaire d'un nouveau variant ;
- MHE : Apparue en Italie et en Espagne en 2022, la France est touchée depuis septembre 2023. Entre le 1er juin et le 21 novembre 2024, 3 099 foyers de la maladie ont été recensés dans 20 départements, plus de la moitié du territoire national se trouvant aujourd'hui en zone régulée.

D'autres menaces potentielles pèsent sur la production des ruminants sans qu'il soit aisé de véritablement quantifier le risque d'introduction en France, même s'il peut encore aujourd'hui être raisonnablement qualifié de faible. C'est le cas par exemple de la clavelée présente en Grèce et en Bulgarie ou de la peste des petits ruminants en Grèce et en Roumanie ou encore de nouveaux sérotypes de la FCO (le 12 identifié aux Pays-Bas ou le 1 à nouveau en Espagne).

Par ailleurs, la recrudescence des foyers de tuberculose bovine est une menace constante pour le statut de pays indemne de la France. Elle montre qu'une maladie quasiment éradiquée pendant une certaine période peut réémerger à la faveur de modifications environnementales ou sociales.

13.1.3. Des évolutions sociétales impactantes.

Des contraintes non sanitaires pèsent également sur les filières ruminants fragilisant leurs capacités d'adaptation et d'investissement dans le domaine sanitaire.

Le modèle d'élevage français est aujourd'hui questionné. L'élevage bovin est particulièrement ciblé avec des arguments liés à l'excrétion de gaz à effet de serre et se traduisant par une baisse de consommation de viande bovine. Le phénomène est renforcé par la baisse du pouvoir d'achat du

consommateur qui se détourne de la viande des ruminants qui paie également son manque de progrès en matière de compétitivité prix contrairement aux filières volaille et porc.

13.1.4. Des enjeux sur l'exportation et les importations de produits.

La souveraineté alimentaire en matière de viande ovine (60 % de la consommation importée) et bovine (25 % de la consommation importée) met au défi de valoriser les productions sur le territoire national quand, par exemple, la filière bovine repose sur un important marché de brouillard à l'exportation. Le sanitaire est souvent une arme de régulation des échanges et des exportations.

13.2. État des lieux : l'organisation actuelle.⁴⁸

13.2.1. Les acteurs de l'amont.

Les organisations de producteurs (OP) ont pour fonction de regrouper l'offre de production, pour rééquilibrer les relations commerciales entre agriculteurs et opérateurs de l'aval. Ces OP peuvent avoir des statuts variés (coopératives, associations, sociétés commerciales). Les OP commerciales collectent la production de leurs adhérents et prennent en charge sa commercialisation. Les OP non commerciales fournissent à leurs membres les moyens (humains, matériels ou financiers) pour assurer la commercialisation de leur production. Ces OP sont généralement peu investies dans le domaine sanitaire⁴⁹, rôle qui est réservé aux groupements de défense sanitaire (GDS).

Initiés au début des années 1950, les GDS sont des associations d'éleveurs aux échelons départemental et régional fédérées à l'échelon national par GDS France. Historiquement dédiés à la filière ruminants dans la lutte contre la fièvre aphteuse et la tuberculose bovine, leur périmètre d'action s'est étendu à un large panel d'actions collectives de prévention et de lutte sur des maladies réglementées et non réglementées. Les fédérations régionales des GDS sont reconnues organismes à vocation sanitaire (OVS) et sont ainsi délégataires de l'État pour les missions de surveillance (prophylaxie) de certaines maladies réglementées pour les ruminants.

De leur côté, les OVVT⁵⁰ animent un réseau local de vétérinaires habilités dont certains sont désignés par les éleveurs comme leur vétérinaire sanitaire, responsable de réaliser les prophylaxies et les visites sanitaires obligatoires. Ce maillage de vétérinaires sanitaires assure également une surveillance événementielle continue sur tout le territoire et pour tous les types d'élevage. En cas de suspicion d'apparition d'une maladie réglementée ou émergente, ces vétérinaires interviennent en tant que vétérinaires mandatés pour mettre en place les mesures de lutte adéquates.

13.2.2. Les industriels du secteur de l'aval.

Les structures de l'aval, et plus particulièrement les industries de transformation des produits carnés et laitiers (qui associent la collecte dans le domaine du lait) misent sur l'amélioration de la productivité et de la qualité des productions avec une tendance à la concentration, qui est réelle pour le secteur industriel avec la domination de quelques grands groupes, mais qui vaut aussi pour les structures coopératives qui se rassemblent sous la forme d'unions ou de groupes.

⁴⁸ Les travaux engagés avec les professionnels dans le cadre de la mission CGAAER sur la rénovation du financement du sanitaire ont permis de coconstruire la cartographie des acteurs et des actions sanitaires (prévention, surveillance, lutte et impact).

⁴⁹ Sauf lorsque la qualité sanitaire de la production fait partie du cahier des charges de labellisation.

⁵⁰ Organisme vétérinaire à vocation technique

13.2.3. Les distributeurs.

Le modèle de la grande distribution demeure dominant en France avec une concentration importante illustrée par le fait que six grands groupes internationaux représentent presque 90 % des parts de marché de la grande distribution avec 60 % des parts de marché de l'alimentation et le circuit dominant des ventes des produits carnés et laitiers. Ce poids de la grande distribution s'illustre par la multiplication des contrats avec les industriels de la transformation. Elle devient ainsi quasiment prescriptrice des conditions de production en participant à la définition des produits et des cahiers des charges, aussi bien au niveau de la transformation que de la production. Si les modalités de production et le bien-être animal ont une bonne place dans ces cahiers des charges, le sanitaire peut également y trouver sa place.

13.2.4. Les interprofessions.

Une interprofession distincte est en place pour chacune des filières avec des spécificités d'organisation et des antériorités variables.

L'interprofession laitière (CNIEL) créée il y a une cinquantaine d'années, rassemble les fédérations des producteurs de lait de vache, des coopératives et des industries ainsi que la distribution au sein de quatre collèges. Elle anime un réseau régional de Criel.

L'Association nationale interprofessionnelle caprine (ANICAP) a été créée en 1983. Elle rassemble les fédérations de producteurs, les coopératives laitières et les industries laitières privées au sein de trois collèges.

France brebis laitières est l'association interprofessionnelle de la production de lait de brebis. Sa création officielle est le fruit d'un processus initié au début des années 2000 et qui a abouti en 2019.

L'interprofession de la filière bétail et viande (INTERBEV) rassemble 22 organisations professionnelles nationales représentant les différents métiers du secteur économique bétail et viande bovine et ovine : éleveurs, commerçants en vif (animaux vivants), groupements de producteurs, marchés aux bestiaux, abatteurs, grossistes, industriels, distributeurs (boucherie traditionnelle et grande distribution) et restauration collective.

Même si leurs différents collèges sont souvent attentifs aux problèmes sanitaires qui touchent leurs filières avec les conséquences à tous les maillons de la chaîne de production, jusqu'à la distribution, les interprofessions ne sont cependant pas engagées directement dans des accords visant la prévention ou la lutte contre des dangers sanitaires. Les organisations de producteurs sont vigilantes sur ce point afin de ne pas se voir imposer des mesures sanitaires non souhaitées.

13.2.5. Les acteurs de la faune sauvage.

Un réseau de surveillance spécifique à la faune sauvage (Sagir) piloté par l'Office français de la biodiversité (OFB) et la Fédération nationale des chasseurs (FNC) est en place depuis près de 40 ans. Sagir intègre depuis une vingtaine d'années la détection de maladies réglementées en appui aux actions de prévention, de surveillance et de lutte de l'État formalisé dans des conventions financières tripartites DGAL-OFB-FNC. C'est dans ce cadre que la tuberculose bovine bénéficie depuis une douzaine d'années d'un programme dédié pour la faune sauvage (Sylvatub).

Les fédérations des chasseurs mobilisent leurs techniciens et les chasseurs dans la mesure où la pratique de la chasse en milieu ouvert et les chasseurs qui l'exercent en tant qu'acteurs de la

régulation des populations de gibiers sont à ce titre parties prenantes des actions de maîtrise des risques pour les dangers sanitaires touchant à l'activité d'élevage de rente.

13.2.6. L'État.

Les textes réglementaires européens (loi de santé animale) et leurs conséquences sur les textes nationaux (ordonnances de 2020 et 2021) refondent les modalités de gestion du sanitaire animal. Leurs déclinaisons législative⁵¹, réglementaire et administrative traitent de la mise en œuvre des mesures sanitaires (prévention, surveillance et lutte) et de leur financement ainsi que de la prise en charge des pertes sanitaires directes et des pertes économiques indirectes. Ils sont adaptés selon les espèces et le classement des maladies ainsi que du contexte épidémiologique.

Les maladies à enjeux pour les filières ruminants appartiennent aux différentes catégories de classement de la loi de santé animale : ADE pour la fièvre aphteuse, BDE pour la tuberculose bovine, CDE pour la FCO et même DE pour la MHE (voir fiche 16).

⁵¹ Notamment articles L201-3 à L201-5 du CRPM sur les responsabilités de l'État dans la surveillance, la prévention, la lutte contre les dangers sanitaires :

14. FILIÈRES RUMINANTS : GRANDES LIGNES DU FINANCEMENT DU SANITAIRE

14.1. Les enjeux

14.1.1. Selon les situations sanitaires : temps de paix, crise modérée ou crise majeure.

En situation de paix, les dépenses concernent les domaines de la prévention et de la surveillance pour permettre de maintenir cette situation en l'état ainsi que la préparation à la crise (achat de matériel, exercices de simulation). En cas de maladie enzootique, elles doivent permettre une diminution de la prévalence de la maladie en cherchant à aboutir, s'il y a un intérêt collectif, à une éradication.

La situation de crise modérée se caractérise par des dépenses maîtrisées et qui entrent dans la programmation budgétaire de l'État et des parties prenantes. L'intervention des dispositifs de mutualisation existants (caisses de secours et FMSE) permet que le reste à charge des opérateurs demeure à un niveau supportable. Les impacts indirects, qu'ils soient sur l'amont ou l'aval de la filière avec des restrictions d'activité et des impacts sur les exportations, restent limités. Elle ne déstabilise donc pas l'organisation économique globale.

La crise majeure entraîne des impacts importants en termes sanitaires et financiers. Les effets sont systémiques, se manifestent en dehors des zones réglementées, impactent significativement les marchés et peuvent perdurer après la crise. Les capacités financières des opérateurs et les budgets programmés par l'État sont insuffisants.

14.1.2. Miser sur la prévention pour éviter les crises et minimiser les coûts de la lutte.

Dans le domaine de la prévention, la biosécurité individuelle occupe une place importante. Les volumes financiers souvent conséquents pèsent sur les éleveurs. Il est encore nécessaire de déclencher, entretenir et accompagner la dynamique de l'amélioration, mais aussi de l'observance dans la durée de la notion de biosécurité pour les filières ruminants pour laquelle ce concept est nettement moins développé que pour les filières organisées, telles que les volailles et les porcs.

14.1.3. Le financement de la surveillance a un impact sur la capacité à détecter des émergences.

L'État participe, aux côtés des éleveurs, au financement de la surveillance en lien avec l'importance d'entretenir des capacités de détection précoce et de la surveillance continue, proportionnées au risque et mises en œuvre par des prestataires⁵² dont les modèles économiques apparaissent aujourd'hui pour certains en déséquilibre au point de remettre potentiellement en question la possibilité de maintenir ces activités de manière satisfaisante.

14.1.4. L'indemnisation des actions de lutte et des impacts doit demeurer responsabilisante.

Les conditions d'indemnisation doivent pouvoir assurer une prise en charge rapide des mesures sanitaires imposées, être connues des bénéficiaires et répondre aux besoins d'une reprise d'activité

⁵² Vétérinaires sanitaires, laboratoires d'analyse agréés

une fois la crise passée. Le principe d'un reste à charge pour le bénéficiaire doit pouvoir être maintenu dans le cadre de la responsabilisation des acteurs.

14.2. La réglementation.

La responsabilité de l'éleveur pour assurer le bon état sanitaire des animaux dont il est détenteur constitue le principe général. Pour autant, l'importance des obligations qui peuvent en résulter conduit à mettre en place des dispositifs d'accompagnement techniques et financiers.

De même prévaut le principe que l'État indemnise les pertes sanitaires consécutives aux décisions d'assainissement en lien avec une maladie réglementée.

Les décisions financières de l'État s'inscrivent en référence à la stratégie sanitaire et s'appuient sur un cadre législatif et réglementaire qui traite notamment des modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration. Pour les filières ruminants, ce cadre est constitué par les textes disposant des mesures financières et des mesures techniques relatives à la lutte contre tout un ensemble de maladies réglementées, telles que la tuberculose bovine, la brucellose (toutes filières de ruminants), la fièvre aphteuse, etc.

14.3. État des lieux : l'organisation actuelle.

14.3.1. Les principaux outils de mutualisation du financement du sanitaire existant dans les filières ruminants.

14.3.2. Les caisses de secours.

Les caisses de secours sont fréquentes en production organisée ou intégrée et fonctionnent habituellement sur un cycle annuel avec des excédents reversés aux adhérents au printemps de l'année suivante. Elles sont rattachées le plus souvent à des organisations de producteurs⁵³.

En élevage ruminant, elles peuvent être portées par des GDS ou l'interprofession régionale, car les organisations de producteurs sont dédiées essentiellement aux aspects de commercialisation et n'interviennent généralement pas sur le volet sanitaire jusqu'à présent. Dans le domaine du lait, en cas de suspicion ou de contamination de tuberculose bovine, elles peuvent prendre en charge les conséquences financières pour l'éleveur d'une non-commercialisation du lait.

Les GDS développent, en complément de la mise en œuvre de leurs missions déléguées par l'État, des caisses dites aussi de solidarité ou « caisses coup dur ». Ces caisses permettent d'apporter, en contrepartie de cotisations volontaires⁵⁴, une aide technique et financière aux éleveurs faisant face à des pertes importantes et exceptionnelles (surcoûts, blocages, mortalités) liées à une cause infectieuse (réglementée ou non). Ces actions peuvent prendre la forme de plans d'action associés à des « packs »⁵⁵ ou boîte à outils⁵⁶ ou kits d'aide au diagnostic⁵⁷. En bénéficiant de financements complémentaires de collectivités, ces actions peuvent parfois être rendues obligatoires par un arrêté préfectoral⁵⁸.

⁵³ Les OP planifient les mises en place et les enlèvements dans les élevages, commercialisent la production, accompagnent les éleveurs dans le suivi sanitaire et technico-économique de leurs exploitations.

⁵⁴ Par exemple le GDS de la Corrèze collecte 25 centimes par bovin pour la caisse coup dur (cotisation volontaire)

⁵⁵ Exemple : pack « maladies respiratoires »

⁵⁶ Exemple du GDS de la Creuse qui propose une boîte à outils sur les maladies respiratoires

⁵⁷ Exemple des kits diarrhées des veaux, avortements, problèmes respiratoires, proposés par le GDS de l'Allier.

⁵⁸ Plan pour empêcher l'implantation de la besnoitiose dans un département ou plan de lutte contre la paratuberculose.

14.3.3. Des accords interprofessionnels étendus.

Les accords interprofessionnels traduisent l'implication des professionnels et des filières, notamment dans le domaine du sanitaire, pour financer des actions d'intérêt collectif. Leur extension par l'État comportant une cotisation volontaire obligatoire (CVO) la rend obligatoire à toute la filière⁵⁹. Les accords interprofessionnels les plus importants en montant dans le secteur animal concernent l'équarrissage (voir fiche 13).

D'une façon générale, les interprofessions expriment une réticence à leur intervention financière pour des maladies réglementées.

Des fonds interprofessionnels existent dans le domaine du sanitaire chez les ruminants pour des maladies non réglementées. Jusqu'à récemment, une caisse de secours dite Fonds d'assainissement régionaux (FAR)⁶⁰ existait dans cinq régions⁶¹, pilotée par les comités régionaux d'Interbev⁶². Ces fonds reposaient sur des accords interprofessionnels régionaux, financés par les éleveurs, qui leur permettaient d'être dédommagés en cas de saisie de carcasse à l'abattoir suite à des affections ne provoquant pas de symptômes externes décelables sur l'animal⁶³ avant abattage. Ils traitaient au total 3 000 dossiers par an.

Le constat de l'intérêt manifesté par les éleveurs et les opérateurs de la filière pour ce dispositif et pour son harmonisation, tant sur le montant des prélèvements que sur les garanties et couvertures, a conduit à son extension nationale en 2022⁶⁴. Une association nationale a été créée pour encadrer les évolutions, assurer la solidarité financière entre les régions et impulser des actions d'assainissement collectives⁶⁵. La gestion reste régionale : l'accord interprofessionnel régional s'appuie sur un accord-cadre national. La démarche est considérée par les éleveurs comme « une vraie avancée permettant aussi de limiter les tensions entre les acteurs de la filière qui auraient pu se rejeter la faute afin de ne pas porter la perte financière seuls ».

14.3.4. Le fonds de mutualisation tel que défini par l'Union européenne.

L'Union européenne a défini, en conformité avec le cadre de l'OMC, des actions que chaque État membre peut mettre en œuvre et auxquels elle apporte un cofinancement européen. La France a mis en place en 2013 un dispositif pour compenser les pertes économiques résultant de risques sanitaires, le FMSE, en application d'une disposition de la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010. Le financement national est apporté par le FNGRA⁶⁶.

⁵⁹ Référence au règlement sur l'organisation commune des marchés « OCM » règlement communautaire 1308/2013 du 17 décembre 2013, qui porte organisation commune des marchés sur tous les aspects des marchés agricoles. Ce règlement fixe les règles d'extension des Cotisations Volontaires. Ses articles 157 et 164 définissent les catégories d'accord qui peuvent déroger aux règles de concurrence. Un accord qui consisterait à définir un prix, un prix minimum ou des éléments de prix serait considéré comme anticoncurrentiel.

⁶⁰ Un FAR fait partie des actions qui concernent l'application des accords interprofessionnels liés à la normalisation des transactions.

⁶¹ Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Pays-de-la-Loire.

⁶² Exemple : Intersud, l'interprofession bovine et ovine de Midi-Pyrénées, a mis en œuvre, de 2011 à 2022, un Fonds d'Assainissement Régional (FAR) pour couvrir une partie des préjudices affectant les éleveurs dans le cas de saisies de carcasses pour cause sanitaire : gros bovins de plus de 12 mois ayant fait l'objet d'un prélèvement d'un Euro et abattus ou commercialisés par un opérateur conventionné de la région (groupement de producteurs, négociant, abatteur, boucher-abatteur).

⁶³ Pour les maladies suivantes, indétectables du vivant de l'animal : cysticercose, sarcosporidiose, ictère, mélanose, dégénérescence musculaire et processus tumoral.

⁶⁴ D'application nationale pour tous les bovins âgés de 8 mois et plus, présentés sains, loyaux et marchands au moment de l'abattage. Une contribution à la charge des éleveurs, prélevée à l'abattoir au kg de carcasse d'un montant de 0,006 €/kg de viande entrant dans la chaîne alimentaire. Elle est collectée par Interbev au niveau des abattoirs en même temps que les autres cotisations volontaires.

⁶⁵ En collaboration avec l'État et les GDS.

⁶⁶ Fonds national de gestion des risques en agriculture

Le FMSE est une association d'agriculteurs assimilée à une société d'assurance mutuelle, mais n'est pas une solution assurantielle telle qu'on l'entend traditionnellement. Il permet de mobiliser des cofinancements publics à hauteur de 65 %, en complément des cotisations des exploitations agricoles à hauteur de 35 %. Une première cotisation, d'un montant de 20 € par exploitation agricole, collectée par la MSA, vient abonder les ressources d'une section commune du FMSE. Cette ressource a représenté un montant de 9,4 M€ en 2023. Chaque section spécialisée peut ensuite collecter des cotisations complémentaires.

Dans le domaine de la santé animale, le FMSE peut, dans le cadre de programmes qu'il adopte, indemniser des pertes d'animaux, des pertes d'activité sur l'exploitation, le coût de certaines mesures de lutte et de traitement des animaux malades et des pertes commerciales⁶⁷.

La section ruminants du FMSE est présidée par le président de GDS France. Ce sont les GDS de chaque département qui collectent, par délégation, une cotisation volontaire qui vient abonder les ressources de la section, sur la base de 10 centimes d'Euro par bovin et 2 centimes par ovin, caprin et camélidé détenus dans les exploitations. En 2023, cette ressource a représenté un montant de 1,5 M€.

Dans le secteur des ruminants, des programmes ont porté en 2023 sur des sujets très variés, maladies réglementées ou non, telles que la tuberculose bovine, le botulisme, le charbon bactérien, la brucellose ou les campagnols et fourrages. Ces programmes ont permis l'attribution de 5,1 M€ d'indemnités aux éleveurs. Certains de ces programmes peuvent être financés en totalité ou partiellement (au-dessus de la quote-part de 35 % généralement dédiée au FMSE) comme ce fut le cas en 2023 pour le programme « Campagnols fourrages » financé à 50 % sur fonds propres.

Les émergences de maladies vectorielles depuis 2023 ont conduit à ouvrir de nouveaux programmes sur la FCO sérotype 8 et sur la maladie hémorragique et épizootique (MHE). Ces deux programmes prennent en compte les coûts ou pertes liés à la mortalité des animaux et les coûts ou pertes liés à l'euthanasie des animaux pour raison de bien-être animal. Le programme MHE prend en compte en plus les coûts liés aux traitements sanitaires, aux mesures de lutte contre les maladies animales, sur la base du coût d'achat du petit matériel, du coût d'achat et d'application des produits, du coût d'administration des traitements et du coût de mise en œuvre de travaux nécessaires à cette lutte.

14.3.5. La couverture assurantielle.

La couverture assurantielle est peu développée dans le domaine du sanitaire en élevage. L'idée d'indemniser des risques liés à des maladies réglementées chez les ruminants est écartée de principe par les compagnies d'assurance qui considèrent que la prise en compte de ces risques relève de l'État. Il est à noter que ce principe d'exclusion n'est pas aussi strict dans d'autres filières, comme pour les volailles où les salmonelles par exemple, peuvent faire l'objet d'offres assuranciels complémentaires (tout en restant limitées).

Les seuls contrats proposés en matière sanitaire chez les ruminants couvrent le risque mortalité⁶⁸ et le risque accident⁶⁹ avec un taux de pénétration limité. Pour le risque mortalité, l'assurance couvre

⁶⁷ Moindre valorisation des productions labellisées par exemple.

⁶⁸ Contrat souscrit individuellement par l'éleveur : existe pour les bovins, ovins, caprins, porcins et équins mais semble-t-il pas pour les volailles

Seulement 3 assureurs : Groupama, Abeille et Pacifica

Contrat AXA XL Europe non commercialisé en France)

⁶⁹ Intoxication, coup de chaleur, coup de foudre, frayeur, ...)

certaines maladies non réglementées qui peuvent faire l'objet d'une vaccination pour laquelle l'éleveur doit apporter la preuve de sa réalisation. Les assureurs s'appuient sur des experts vétérinaires qui vont venir constater la mort des animaux et vérifier qu'une maladie réglementée n'est pas impliquée. Une franchise exprimée en nombre ou proportion d'animaux morts est généralement appliquée afin de responsabiliser l'éleveur. Pour le risque accident, les éleveurs assurent essentiellement les animaux de haute valeur.

La couverture du risque « mortalité des animaux » est souvent incluse dans l'offre de référence cheptel (bloc de garantie), indiquée comme souscrite par près de 80 % des éleveurs. Ce marché représenterait une vingtaine de millions d'Euros de cotisations, mais reste marginal (2 % des assurances des biens agricoles). Selon les interlocuteurs, il est indiqué équilibré ou déficitaire pour l'assureur⁷⁰.

14.4. Financement des actions de prévention, surveillance et lutte contre la tuberculose bovine.

14.4.1. Enjeux.

La tuberculose bovine représente un enjeu important pour les filières bovin lait et bovin viande pour à la fois son impact actuel dans les élevages et les conséquences d'une éventuelle perte du statut sanitaire de la France sur les exportations de produits laitiers et d'animaux vivants.

Après plusieurs décennies de lutte depuis les années 60, la France a obtenu en 2001 le statut de pays indemne de tuberculose bovine grâce à une prévalence élevage inférieure à 0,1 % laissant espérer alors une possible éradication de la maladie. Depuis 2004, l'incidence et la prévalence ont augmenté avec plusieurs zones fortement infectées (Côte-d'Or, Sud-ouest, Camargue, Corse, Ardennes, Normandie) menaçant le statut de pays indemne avec une centaine de foyers détectés annuellement.

Le financement des actions de prévention (mise en place des mesures de biosécurité individuelle), de surveillance (renforcement et maintien des activités de dépistage dans les élevages) et de lutte (indemnisation appropriée des abattages totaux, bonne gestion de l'assainissement par abattage partiel) dans le but d'éviter une situation de crise majeure consécutive à une potentielle perte du statut de pays indemne de la France est ainsi au cœur des préoccupations de l'ensemble des parties prenantes depuis une dizaine d'années.

14.4.2. Réglementation.

L'arrêté du 17 juin 2009 fixe « les mesures financières relatives à la lutte contre la brucellose bovine et à la lutte contre la tuberculose bovine et caprine ». Cet arrêté a été modifié trois fois depuis sa parution, la dernière datant du 26 février 2023.

⁷⁰ Les pertes générées par cette activité sont moyennées avec les autres activités assurantielles et ce produit est maintenu pour les clients qui en ont besoin et en sont demandeurs (s'ils ne le proposent pas perdent l'éleveur sur tous ces contrats).

14.4.3. Schéma de financement.

14.4.3.1. Une estimation des coûts à dire d'expert.

Une estimation du montant des actions de prévention, surveillance et lutte contre la maladie a été réalisée dans le cadre de la mission CGAAER 23073 sur la « rénovation du financement du sanitaire dans le domaine animal ».

Ces montants ont été estimés par des travaux collaboratifs impliquant l'ensemble des parties prenantes. La difficulté à réunir les données pour toutes les rubriques à financer consécutive à l'absence de système d'information dédié et partagé a conduit à établir les estimations, principalement à dire d'expert, qui sont donc à considérer comme des ordres de grandeur. Malgré leur imprécision, elles permettent d'identifier des enjeux pour le schéma de financement de la prévention, de la surveillance et de la lutte ainsi que de l'impact d'une potentielle perte du statut de pays indemne de tuberculose bovine de la France.

14.4.3.2. Les coûts de la lutte et de son impact peuvent être majeurs.

La distribution des coûts selon le domaine d'action est indiquée dans la figure 1.

Le coût de la prévention, de la surveillance et de la lutte s'élève annuellement à 110 M€. La France étant confrontée depuis plusieurs années à une situation assez stable en termes de nombre de foyers, ces montants sont relativement consolidés, car ils ont pu être calculés sur la base des actions réalisées.

La figure 1 montre l'écart entre ces coûts de prévention, surveillance et lutte avec l'impact potentiel d'une perte du statut qui a été estimé entre 3 et 5 milliards d'euros selon une étude réalisée par l'École vétérinaire de Toulouse. Si ces montants peuvent être débattus, ils montrent *a minima* l'écart en termes d'ordre de grandeur qui fait ressortir les enjeux financiers pour la filière.

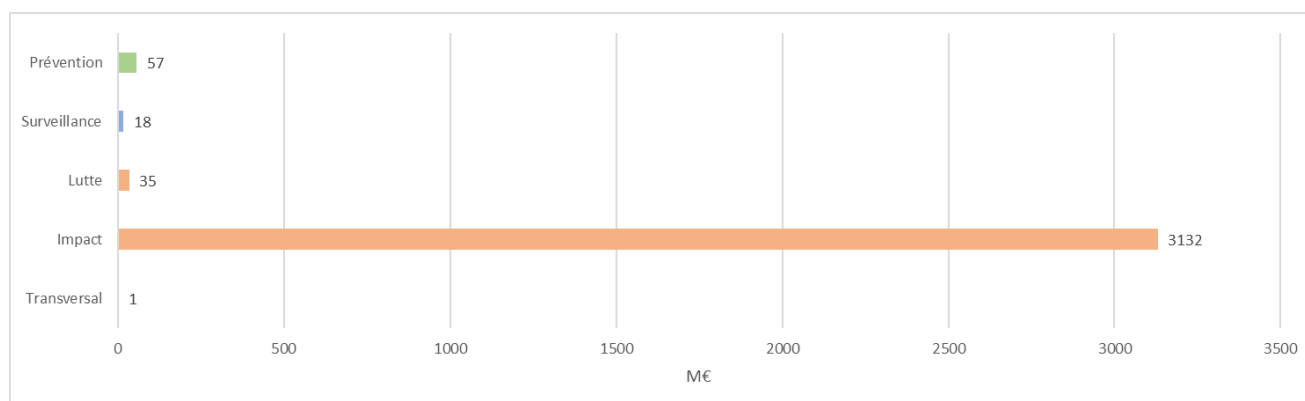


Figure 1 : Distribution des coûts de la tuberculose bovine selon le domaine d'action

14.4.3.3. La prévention montre des marges de progrès en termes de réalisation.

L'étude du CGAAER a permis d'estimer le taux de réalisation des coûts des différentes actions. Dans le domaine de la prévention, cette estimation met en évidence un taux de réalisation de 29 %. Ce faible taux de réalisation traduit une marge de progrès importante dans la mise en place des mesures de biosécurité en élevage (avec un taux de réalisation de 8 %), dans les transports (30 %)

et au niveau de la faune sauvage chassée (41 %). Cette situation s'explique notamment par le fait que les mesures de biosécurité externe n'ont que récemment été mises en avant pour la lutte contre la tuberculose bovine et que ces mesures apparaissent souvent lourdes et coûteuses à mettre en place par les éleveurs qui sont les premiers responsables de leur mise en œuvre.

14.4.3.4. La répartition du financement des actions dépend fortement du domaine considéré.

Le tableau 1 montre des dominantes de financement différentes selon le domaine d'action considéré. Comme évoqué dans le paragraphe précédent, les éleveurs sont impliqués prioritairement dans le financement des actions de prévention avec les difficultés que cela entraîne en matière de taux de réalisation. L'aval est également impliqué dans le financement des actions de biosécurité dans les structures qui lui incombent.

L'État est fortement majoritaire dans le financement des actions de surveillance (89 %) et de lutte (62 %) ce qui met en exergue l'enjeu pour l'État de la détection et de l'assainissement des foyers dans le but de préserver le statut de pays indemne.

L'impact de la perte du statut, avec toutes les précautions à rappeler en matière de précision des montant indiqués représente un enjeu massif pour l'ensemble de la filière, de l'éleveur à l'ensemble du secteur aval.

Tableau 1 : Estimation de la répartition des financeurs par domaine d'action de prévention, surveillance et lutte contre la tuberculose bovine (M€ (% du financement du domaine))

Domaine	Éleveur	Filière	État	FMSE	Aval	Inter-pro.	GDSF	FNC	Coll. Terr.	Vivea	Autre
Prévention	22,8 (41)	0,0 (0)	7,2 (13)		16,0 (29)		0,1 (0)	1,3 (2)	5,0 (9)	3,0 (5)	
Surveillance	1,7 (9)		16,9 (89)			0,1 (0)		0,2 (1)	0,1 (1)		
Lutte	5,3 (17)		19,4 (62)	0,1 (0)	5,1 (16)			0,7 (2)	0,2 (1)		0,5 (2)
Impact perte statut pays	708,0 (23)				2424,0 (77)						
Actions transversales		0,2 (14)	1,2 (86)								
Total	737,8 (23)	0,2 (0)	44,7 (1)	0,1 (0)	2445,1 (75)	0,1 (0)	0,1 (0)	2,1 (0)	5,3 (0)	3,0 (0)	0,5 (0)

15. FILIÈRES RUMINANTS : ÉQUARRISSAGE

L'équarrissage se définit comme une ou plusieurs des activités suivantes :

- La collecte et le transport de cadavres d'animaux ;
- Leur traitement ;
- L'élimination ou la valorisation des sous-produits du traitement (en règle générale : farines de viandes et d'os et graisses).

15.1. Les enjeux

L'équarrissage est une activité stratégique pour les filières d'élevage, qui présente des enjeux de trois ordres : sanitaire (effectivité du ramassage, délais de collecte, risque de dissémination de germes pendant le transport, biosécurité, rejets industriels), économique (impact économique des crises sanitaires, impacts éventuels en termes d'image), épidémiologique (le suivi précoce des mortalités peut permettre d'anticiper l'arrivée des maladies). Elle s'inscrit dans un triple contexte :

- Récurrence des aléas climatiques et sanitaires qui génèrent des pics de mortalité et exercent ainsi une forte pression sur la logistique et l'outil industriel ;
- Changement de statut de la France au regard du risque d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) dont il résulte potentiellement une baisse des tonnages à traiter en C1/C2 (voir *infra*) et un risque de fermeture de lignes ;
- Volatilité des prix de la matière première et de l'énergie avec une incidence sur les coûts de traitement.

Enjeux également en termes de collecte, de fiabilisation et de partage des données.

15.2. La réglementation

Le règlement (CE) n°1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établit les règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux (SPAN) et produits dérivés non destinés à la consommation humaine. Ce texte adopte en particulier une classification des sous-produits animaux et produits dérivés en trois catégories reflétant le niveau de risque qu'ils présentent pour la santé publique et animale. Ces trois catégories sont désignées, de la plus à la moins à *risque*, par « C1 », « C2 » et « C3 ».

Le code rural et de la pêche maritime a été profondément remanié avec la réforme de 2009 (voir *infra*). Les sous-produits animaux sont traités dans la partie législative, livre II, titre II, chapitre VI :

- L'article L226-1 définit la consistance de la mission de service public de l'équarrissage, qui relève de la compétence de l'État et prévoit que la gestion de tout ou partie de ce service peut être confiée à FranceAgriMer ;
- L'article L226-2 définit l'activité d'équarrissage ;
- L'article L226-3 impose aux détenteurs d'animaux de rente d'être en mesure de justifier à tout moment qu'ils ont conclu un contrat soit directement, soit par le biais d'une structure (en l'espèce : ATM⁷¹), avec un équarrisseur ;
- L'article L226-6 fixe au détenteur ou propriétaire de cadavres d'animaux un délai maximum de 48 heures pour avertir la personne chargée de l'enlèvement. Il fixe à l'équarrisseur un délai de deux jours francs à compter de cet avertissement pour enlever les animaux.

⁷¹ Animaux trouvés morts

En outre, les entreprises de collecte, traitement, transformation, entreposage, élimination ou recyclage de SPAN agréées sont des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises à la directive n°2010/75/UE du 24 novembre 2010 du Parlement européen et du Conseil sur les émissions industrielles dite « directive IED ».

15.3. État des lieux : l'organisation actuelle

La présente fiche concerne les filières « ruminants ». Il faut toutefois avoir à l'esprit que l'équarrissage est un service multi-filières : il n'y a pas un équarrissage pour les ruminants, un équarrissage pour les porcs, un pour les volailles, etc. Au gré d'une tournée, l'équarrisseur collecte, transporte et, in fine achemine à l'usine d'équarrissage les cadavres qui lui ont été signalés, toutes espèces confondues, y compris le cas échéant la faune sauvage. Les cadavres sont traités ensemble à l'usine. Dans ce qui suit sera dans un premier temps présenté ce qui relève de l'organisation générale des services public et privé d'équarrissage puis, dans un second temps, quelques données propres aux filières ruminants.

15.3.1. Organisation générale

La réforme de 2009 a parachevé la réduction de périmètre du service public de l'équarrissage (SPE) engagée en 2006, et s'est accompagnée de l'apparition d'une nouvelle catégorie d'acteurs, les ATM (pour *Animaux trouvés morts*), associations au nombre de huit, distinctes ou non des interprofessions. Le dispositif fonctionne désormais en régime de croisière avec schématiquement :

- des marchés ATM départementaux pour le traitement des animaux morts en élevage en métropole (450 000 tonnes en 2021 – 126 M€) ;
- un marché SPE à lots départementaux en métropole (marché d'intérêt général – MIG) pour la faune sauvage, les fourrières, parcs zoologiques, cétacés échoués, le SPE étant également compétent pour les animaux morts en élevage Outremer (globalement le SPE a pris en charge 4 500 t de cadavres d'animaux en 2021 pour 4M€) ;
- des marchés privés pour les sous-produits des abattoirs et ateliers de découpe et de transformation, dont les matériels à risques spécifiés (MRS), les sous-produits provenant des vétérinaires, des particuliers ... (475 000t en 2021).

Au total 930 000 t de sous-produits animaux (SPAN) C1/C2 ont ainsi été prises en charge en 2021 par les équarrisseurs.

Sous coordination de l'ATM porc (ATM coordinatrice), les ATM procèdent à une mutualisation des coûts dont il résulte qu'au sein d'une filière donnée, la contribution d'un éleveur est indépendante de son département d'implantation : la contribution des éleveurs est, par conséquent décorrélée des prix des marchés départementaux, lesquels se situeraient dans un rapport de 1 à 5 voire plus de 5. En métropole, l'éleveur à jour de sa cotisation fait appel en tant que de besoin à l'équarrisseur désigné sur son département. Dans les filières à cotisation facultative, l'éleveur qui prend la décision de ne pas cotiser doit contractualiser avec l'équarrisseur de son choix. En Outremer, le service étant public, l'éleveur n'a pas à cotiser. De manière générale les détenteurs d'animaux relevant du SPE font appel à l'équarrisseur compétent sur leur territoire, en Outremer comme en métropole.

Le MIG (voir *supra*) passé dans le cadre du SPE (métropole) courait jusqu'au 31 décembre 2023, reconductible deux fois par périodes d'un an. Il se poursuit par conséquent jusqu'au 31 décembre 2025 au plus tard.

S'agissant du volet Outremer du SPE : La Guadeloupe est couverte par un marché public à 2 lots. Il en est de même pour la Réunion. La Martinique est couverte par un arrêté de réquisition permanent.

La gestion du SPE (métropole + Outremer) est assurée par FranceAgriMer.

Les marchés privés départementaux liant les ATM aux équarrisseurs courent jusqu'au 31 décembre 2024. FranceAgriMer en assure le suivi technique et financier pour le compte des ATM.

Enfin, des contrats privés sont passés avec des entreprises agréées par les exploitants d'abattoirs, ateliers de découpe et de transformation et bouchers.

Les équarrisseurs, aujourd'hui au nombre de quatre (deux « gros » et deux « petits »), exploitent huit usines en France (trois pour chacun des deux « gros », une pour chacun des deux « petits »). La capacité globale de traitement autorisée en C1/C2 est de 1.2 Mt/an, la capacité installée de l'ordre de 1 Mt/an.

Le constat général auquel conduit une analyse du système d'équarrissage en France est celui d'un fonctionnement satisfaisant en « *temps de paix* » (avec tout de même un point de vigilance en Corse, dans les Pyrénées-Atlantiques et en Outremer) et d'une saturation rapide en situation de crise avec des délais de ramassage qui peuvent atteindre huit voire quinze jours, ce qui impose de recourir à des solutions de substitution dans l'urgence. La marge capacitaire de l'outil industriel pour le temps de crise, une fois les tonnages de routine comptabilisés, peut être estimée en première approche à 400 t/j⁷², quand les pics de mortalité se situaient à 1 400 – 1 500 t/j lors des dernières crises IAHP ou canicule. Naturellement, rien ne dit que ces pics ne pourraient pas être dépassés en cas de concomitance de plusieurs crises.

15.3.2. Organisation des filières ruminants

L'ATM ruminants, qui couvre les filières bovins, ovins, caprins, est constituée en association distincte des interprofessions.

Ses adhérents fournissent aux équarrisseurs 68% des tonnages d'animaux trouvés morts en ferme en métropole (282 000 t en 2020 – source ATM), ce qui en fait très nettement les principaux contributeurs parmi les éleveurs. Le coût pour la filière ruminants ressort à 92.6 M€ hors TVA en 2020, soit 329 €/t hors TVA, le coût moyen tous ATM ressortant pour la même année à 305 €/t hors TVA (source ATM).

L'ATM lève une contribution volontaire étendue (obligatoire) auprès des acteurs de l'amont et de l'aval par l'intermédiaire des établissements départementaux de l'élevage (EDE) pour alimenter son budget en recettes et payer les factures des équarrisseurs. Elle doit cependant être confrontée de manière récurrente à des difficultés de recouvrement auprès des éleveurs bovins. La situation serait particulièrement préoccupante en Corse et dans les Pyrénées-Atlantiques.

L'aménagement d'un emplacement de dépôt des cadavres ferait souvent défaut dans les fermes bovines.

⁷² Selon le rapport 22035 du CGAAER « *Le service public de l'équarrissage – bilan du fonctionnement de l'organisation résultant de la réforme de 2009* » (<https://agriculture.gouv.fr/reforme-du-service-public-de-lequarrissage>), cette marge pourrait être portée à 1 900 t/j modulo des efforts organisationnels

16. FILIÈRE PORCINE : RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE –

16.1. Les enjeux

La réglementation européenne en matière de santé animale vise à permettre de maintenir des standards élevés en matière de santé animale, de protéger les consommateurs et de promouvoir le bien-être animal tout en facilitant le commerce et en encourageant l'innovation.

En particulier, elle vise à prévenir l'apparition et la propagation des maladies animales, qu'elles soient endémiques, émergentes ou introduites, à établir et faire respecter des standards de bien-être animal et éthique ainsi que de gestion durable, mettre en place des systèmes de traçabilité et d'identification des animaux pour un suivi efficace et une réponse rapide en cas d'épidémie, faciliter les échanges au sein de l'Union européenne (UE) et à l'international tout en maîtrisant les risques sanitaires, et enfin encourager la recherche et l'innovation.

Voilà près de 60 ans que des normes européennes ont été édictées en matière sanitaire dans le secteur de l'élevage : la directive 64/432/CEE du Conseil du 26 juin 1964 a en effet permis d'organiser les échanges d'animaux au sein de l'UE.

À partir de la fin des années 2010, ce sont des règlements de l'UE qui s'appliquent, dont l'un relatif à la santé des animaux⁷³ (appelé aussi Loi de santé animale ou LSA) et un ensemble de trois textes relatifs aux médicaments vétérinaires appelé « Paquet médicament vétérinaire » dont le règlement (UE) 2019/6⁷⁴.

Les professionnels et les autorités françaises ont été historiquement très présents au niveau européen pour contribuer à l'élaboration des textes et faire partager les enjeux sanitaires et les organisations de notre pays.

Une révision de la réglementation européenne relative au bien-être animal est en cours d'élaboration, mais son adoption se heurte à des oppositions fortes qui en retardent l'adoption.

Malgré ce corpus réglementaire rénové, la France a connu ces dernières années des épisodes sanitaires (IAHP, FCO...) qui sont devenues des crises majeures.

16.2. La réglementation

Sera principalement évoqué le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles, mais aussi ses 24 règlements complémentaires (dits délégués ou d'exécution).

Ce règlement a l'ambition de soutenir la durabilité, la compétitivité, la croissance et l'emploi dans les secteurs de l'élevage et de la production alimentaire de l'UE et des marchés européens qui y sont associés. Il remplace et étend les règles de l'UE existantes en matière de santé animale et réunit la plupart d'entre elles en un acte unique plus simple qui préconise de mieux se concentrer sur les priorités clés de la lutte contre les maladies ».

La législation et la réglementation françaises ont dû évoluer pour être mises en conformité avec ces textes européens : si une ordonnance d'octobre 2021 a mis en conformité la législation française, un décret est toujours en cours d'élaboration.

⁷³ RÈGLEMENT (UE) 2016/429 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale (« législation sur la santé animale »)

⁷⁴ RÈGLEMENT (UE) 2019/6 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE

De plus, la filière porcine est également concernée par des maladies listées à l'arrêté du 3 mai 2022 listant les maladies animales réglementées d'intérêt national en application de l'article L. 221-1 du code rural et de la pêche maritime, comme notamment la diarrhée épizootique porcine, la maladie de Teschen et la maladie vésiculeuse porcine.

16.3. État des lieux : l'organisation actuelle

Le règlement (UE) 2016/429 pose les principes de la sélection des maladies animales vis-à-vis desquelles une surveillance, une prévention et une lutte sont nécessaires.

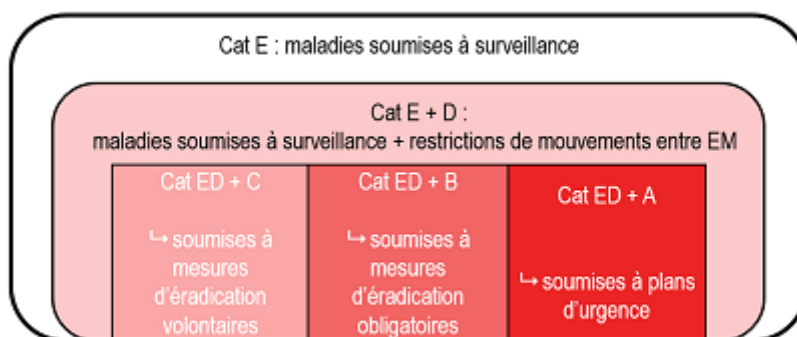
Ainsi les maladies sont-elles répertoriées puis classées selon les objectifs politiques choisis vis-à-vis de chacune d'elles :

- Catégorie A : Maladie normalement absente de l'UE, éradication immédiate,
- Catégorie B : Maladie devant être contrôlée par tous les États membres (EM), éradication obligatoire,
- Catégorie C : Maladie soumise à contrôle volontaire des EM, éradication volontaire,
- Catégorie D : Maladie pour laquelle des restrictions aux mouvements entre EM s'appliquent,
- Catégorie E : Maladie soumise à surveillance.

Une maladie pourra ainsi dépendre d'une combinaison de catégories : elle pourra être ADE, BDE, CDE, DE ou simplement E. Toutes les maladies réglementées par la LSA sont à déclaration et surveillance obligatoires, mais les combinaisons entraîneront différentes obligations :

- ADE : obligation de déclaration, de surveillance, de prévention, de certification. Ce sont les maladies à PISU (Plan d'Intervention Sanitaire d'Urgence) pour une éradication immédiate dès détection.
- BDE : obligation de déclaration, de surveillance, de prévention, de certification, d'éradication.
- CDE : obligation de déclaration, de surveillance, de prévention et de certification, mais l'éradication est facultative.
- DE : obligation de déclaration, de surveillance et de certification.
- E : obligation de déclaration et de surveillance.

En résumé :



Soixante-trois maladies sont listées et classées dans la LSA, précisées en annexe du règlement d'exécution 2018/1882 du 3 décembre 2018.

Un toilettage de la réglementation française a été réalisé pour intégrer pleinement cette catégorisation en lieu et place des anciens « dangers sanitaires ».

Si les catégories A, B, C, D et E semblent bien appropriées par les acteurs français, les maladies pour lesquelles DE comme la maladie hémorragique épizootique (MHE) et CDE comme la fièvre catarrhale ovine (FCO), pour lesquelles seules des restrictions aux mouvements entre EM s'appliquent ou la lutte reste volontaire, pose des difficultés majeures.

Le règlement définit aussi des responsabilités plus claires pour les opérateurs (principalement les éleveurs) en rappelant qu'ils sont responsables de la santé des animaux détenus, de l'utilisation prudente et responsable de médicaments vétérinaires et de la réduction, autant que faire se peut, du risque de propagation de maladies et de bonnes pratiques d'élevage.

Ils doivent mettre en œuvre des mesures de biosécurité appropriées : ce dernier point est une difficulté technique fréquemment rencontrée dans les élevages en plein air.

La responsabilisation des opérateurs nécessite que tous aient un niveau suffisant de connaissance en santé animale.

Les responsabilités des autres parties prenantes et des autorités compétentes sont aussi définies, notamment pour les vétérinaires qui doivent prendre les mesures de surveillance, prévention et lutte vis-à-vis des maladies, mais aussi « être actifs » dans la sensibilisation à la santé animale et aux liens entre santé animale, bien-être des animaux et santé humaine; dans la prévention des maladies; dans la détection précoce des maladies et la réaction rapide à celles-ci et dans la sensibilisation à la résistance aux traitements, y compris la résistance aux antimicrobiens, et à ses implications;

Le règlement fixe également des exigences applicables à :

- La prévention des maladies et la préparation (mesures de biosécurité) contre les foyers potentiels, comme le recours aux outils de diagnostic, la vaccination et les traitements médicaux ;
- La lutte contre les maladies et leur éradication, y compris les mesures d'urgence, telles que des restrictions de mouvement des animaux, leur mise à mort et leur vaccination.
- L'identification et l'enregistrement des animaux et de certains produits animaux (sperme, ovules et embryons) et la certification et la traçabilité de leurs envois ;
- L'entrée des animaux et des produits animaux dans l'UE et leurs mouvements en son sein.

Ces exigences, qui pour la grande majorité, étaient respectées en France, ont été prises en compte par la législation et la réglementation françaises ; un décret est cependant en attente de validation concerne le nouveau dispositif de programme sanitaire d'intérêt collectif qui encadre la mise en œuvre de tels programmes par les professionnels⁷⁵.

Le règlement prévoit explicitement que les « États membres disposent d'un système d'identification et d'enregistrement des espèces d'animaux terrestres détenus ... lequel prévoit, le cas échéant, l'enregistrement des mouvements de ces animaux ». Les dispositifs d'enregistrement des identifications et des mouvements, et notamment les systèmes d'information associés, doivent être d'un niveau élevé de qualité pour satisfaire ces objectifs.

Au bilan, le règlement (UE) 2016/429 ne devait pas générer une rupture dans l'organisation sanitaire française, mais une adaptation.

⁷⁵ Une fiche est dédiée à la gouvernance sanitaire française

16.4. L'impact de la réglementation sur la filière porc

Les principales conséquences du Règlement (UE) 2016/429 dans la filière porcine sont décrites ci-dessous.

Le règlement impose des obligations de biosécurité plus strictes pour prévenir la propagation des maladies animales, notamment la peste porcine africaine (PPA) : deux arrêtés ministériels (élevage et transport) ont été pris en complément du règlement. Si les élevages porcins hors sol français mettent en œuvre de telles normes depuis plusieurs années, des marges de progrès existent en matière d'élevage plein-air et de transport des animaux. Les évolutions nécessaires peuvent se heurter à des difficultés techniques ou économiques de mise à niveau.

Le règlement prévoit des plans d'urgence et des protocoles pour la gestion des épizooties, y compris des mesures de confinement, d'abattage et de désinfection pour minimiser l'impact des maladies sur la filière porcine. De telles mesures ont été mises en œuvre en 2001 lors de l'épizootie de fièvre aphteuse. L'organisation sanitaire française répond à ces objectifs.

Le risque de contamination de la France par le virus de la peste porcine africaine en provenance de l'est de l'Europe constitue un danger immédiat pour la filière. La France est indemne de peste porcine africaine chez les suidés domestiques et dans la faune sauvage, ce qui permet aux opérateurs d'échanger ou d'exporter des animaux, des produits génétiques et des viandes. Une première menace a pu être maîtrisée en Belgique après l'apparition en 2018 de PPA sur des sangliers en Wallonie. Elle a toutefois nécessité des mesures de gestion de la faune sauvage (sangliers) et l'édification d'un dispositif de barrières de protection sous pilotage et financement de l'État. Désormais, c'est en Italie qu'ont été détectés en 2023 les foyers de la maladie les plus proches du territoire métropolitain continental ainsi qu'en Allemagne avec des foyers situés à 60km en Rhénanie-Palatinat. Des mesures de renforcement de la surveillance et de la prévention ont été mises en œuvre et le pilotage est assuré au niveau national par un comité dédié.

Le règlement d'exécution 2023/594 a également étendu l'obligation de la lutte contre la PPA dans la faune sauvage.

Par ailleurs des maladies transmissibles à l'homme, comme la salmonellose ou la trichinellose (via la viande)⁷⁶ ou potentiellement transmissibles après mutations, comme la grippe à virus Influenza dans les élevages, doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Enfin, les débats en cours sur la future réglementation européenne relative au bien-être animal (notamment sur les nouvelles règles de transport des animaux) sont source d'inquiétude pour les éleveurs du fait des perspectives de nouveaux coûts de production à assurer.

⁷⁶ Directive 2003/99/CE du Parlement européen et du Conseil sur la surveillance des zoonoses et des agents zoonotiques, modifiant la décision 90/424/CEE du Conseil et abrogeant la directive 92/117/CEE du Conseil

17. FILIÈRE PORCINE : ORGANISATION SANITAIRE

17.1. Les enjeux

17.1.1. La menace de la peste porcine africaine accentuée par les émergences aux frontières de la France.

La Peste porcine africaine (PPA) est présente en Asie (premiers cas en Chine en 2018⁷⁷), dans les Caraïbes (République dominicaine et Haïti), en Europe de l'Est et dans les Balkans, mais aussi à l'heure actuelle à proximité des frontières, en Allemagne⁷⁸ et en Italie⁷⁹ et par le passé à proximité de la frontière avec la Belgique⁸⁰.

Elle constitue une menace majeure qui se rapproche et pour laquelle la préparation à la survenue est un enjeu prioritaire en termes organisationnels et techniques : comment éviter qu'elle arrive et, si elle arrive, comment éviter qu'elle ne s'étende, comment traiter les émergences et la situation des porcs sains issus de zones réglementées⁸¹.

Les mises en situation que constitue l'exposition aux frontières allemande et italienne contribuent à cette préparation. Elles sont traitées au § 3.

17.1.2. La biosécurité.

La biosécurité est identifiée comme un élément majeur de protection et de limitation de la diffusion de la maladie. Elle constitue un moyen de prévention et de lutte. Elle est prioritairement évoquée dans le contexte de la PPA mais elle intervient aussi dans le plan de maîtrise de tout un ensemble de maladies contagieuses des porcs, qu'elles soient réglementées ou non. Les améliorations de la conduite sanitaire et de la biosécurité en élevage sont identifiées comme ayant contribué aux résultats du plan EcoAntibio en matière de baisse de l'exposition aux antibiotiques des élevages porcins⁸². La biosécurité concerne les élevages, y compris l'interface avec la faune sauvage, mais aussi les transports⁸³ et les abattoirs.

Des améliorations de pratiques et d'équipements à apporter dans ces domaines sont identifiées par les différentes parties prenantes. Leur concrétisation peut cependant être confrontée à la maîtrise des coûts de production afin de les rendre compatibles avec la compétitivité-prix et un niveau de revenu satisfaisant. Une étude de l'IFIP⁸⁴ tend à montrer l'intérêt économique pour l'éleveur porcin d'actions sanitaires (biosécurité interne et externe) dans une logique d'analyse coût-bénéfice.

⁷⁷ En 2018-2019 la Chine a perdu un quart de l'effectif mondial de porcs. Aujourd'hui, la PPA n'a pas été éradiquée mais a développé des élevages « bunkerisés » pour produire de manière sécurisée

⁷⁸ Un cas en élevage à 6 km de l'Alsace en mai 2022, près de 500 cas sauvages depuis le 14 juin 2024 dans les Länder de Hesse, de Rhénanie-Palatinat et Bade-Wurtemberg, neuf foyers domestiques dans les Länder de Hesse et de Rhénanie-Palatinat

⁷⁹ Émergence en faune sauvage à moins de 100 km de la frontière française ; plus de 2200 cas identifiés depuis le premier identifié en janvier 2022, 40 foyers en Ligurie, Piémont, Lombardie et Emilie-Romagne

⁸⁰ Premiers cas en septembre 2018

⁸¹ Problématique des porcs sains issus de zone réglementée et la question de la réorganisation des circuits vers les abattoirs et de déroger aux liens habituels entre d'une part les élevages et les groupements dont ils sont adhérents et d'autre part les abattoirs.

⁸² -55,5% par rapport à 2011

⁸³ Avec le cas particulier du nettoyage/désinfection des camions transportant des animaux vivants notamment d'élevage à élevage et de la disponibilité – localisation de postes de lavage

⁸⁴ Poissonnet A., Aubry A., Rousselière Y. et Corrége I. (2021) SANÉCO'SIM et GT DIRECT, deux outils pour estimer le coût des mesures de biosécurité et leur retour sur investissement

17.1.3. La faune sauvage.

Les sangliers sauvages sont sensibles aux mêmes maladies que les suidés détenus. L'apparition d'un cas de contamination en faune sauvage pour une maladie réglementée génère des prescriptions et des contraintes pour les élevages et les mouvements d'animaux en complément de celles portant sur les activités de chasse, de loisirs ou de sylviculture. L'élevage en plein air présente un risque particulier de contact avec la faune sauvage. La question de la réduction des effectifs de la faune sauvage est un sujet sensible.

17.1.4. La compétitivité et les marchés export.

La forte sensibilité à l'accès aux marchés « export » résulte de la nécessité d'exporter des pièces non consommées en France, mais aussi plus généralement de l'équilibre global du marché et des prix. Or, les risques sanitaires figurent parmi les éléments conduisant à l'ouverture ou à la fermeture des marchés et à leur accès pour les opérateurs (statut de pays indemne, certificats sanitaires, agréments sanitaires, etc.), quand la réouverture d'un marché peut prendre plusieurs années.

Ainsi, les exportations d'abats⁸⁵ en Chine sont considérées comme stratégiques pour la valorisation des carcasses⁸⁶. Dans ce contexte de risque d'épizootie, un accord⁸⁷ a été signé en décembre 2021 avec la Chine permettant la continuité des exportations depuis les départements indemnes français vers la Chine, sans délai de suspension en cas de survenue d'un foyer PPA en France⁸⁸.

Les épisodes récents de PPA en Belgique, en Italie et en Allemagne ont confirmé leurs effets significatifs sur les marchés.

17.1.5. Prendre en compte la singularité de petites filières.

Les caractéristiques particulières des élevages indépendants hors des zones denses et des élevages « plein-air »⁸⁹ au regard des obligations de biosécurité méritent un examen spécifique tant en termes de dispositions techniques que d'accompagnement et de surveillance événementielle.

Ceci a conduit au lancement d'un marché public pour permettre l'accompagnement des petits détenteurs professionnels ayant moins de 1000 mouvements déclarés dans la base de données Porc (porcs commercialisés), soit 5000 détenteurs éligibles, par le vétérinaire de l'élevage (audit biosécurité réalisé par le vétérinaire gratuit). En outre, une expérimentation sur la biosécurité des élevages plein air a été lancée en juillet 2023.

17.1.6. Des plans de sauvegarde, d'amélioration et de développement.

La filière est considérée comme inscrite dans des marchés et une conjoncture cyclique⁹⁰. Mais la situation particulière rencontrée en 2021-2022 (augmentation des charges de production de 27 %

⁸⁵ Oreilles, queue ou pieds, voire potentiellement les intestins et les estomacs

⁸⁶ Les nez, oreilles, cuir, etc. représentent 10 % en valeur mais 50 % en volume ; le pied de porc vaut 2 € / kg vers la Chine mais 2 centimes d'€ vers l'Afrique.

⁸⁷ En référence au principe de zonage des maladies de l'OMSA

⁸⁸ Mais les espoirs fondés sur l'accord signé lors de la visite du président chinois début mai 2024 avec la perspective de faire progresser les exportations vers ce pays de 10 % et l'agrément de 25 abattoirs se trouvent contrariés par l'ouverture en juin de la même année d'une enquête antidumping sur les importations de porc et de produits à base de porc en provenance de l'Union européenne.

Cette remise en question de l'accord est considérée comme une mesure de rétorsion face au projet de Bruxelles d'imposer des taxes supplémentaires sur les importations de véhicules électriques chinois.

Cette remise en question pourrait à terme aussi concerner certaines exportations de produits laitiers ainsi que la signature avec la France d'un accord de zonage en cas de foyer d'IAHP (maintien des exportations de produits issus de zones indemnes) ainsi que l'espoir d'une levée complète de l'embargo sur les produits bovins au regard de l'encéphalopathie spongiforme bovine.

⁸⁹ Risques spécifiques générés par les élevages en plein air en contact avec la faune sauvage (sangliers)

⁹⁰ Cycles de prix du porc d'environ 3 ans

sur un an pendant que le prix payé aux producteurs diminuait de 14 % accentué par l'apparition de la peste porcine africaine en Europe de l'Ouest) a conduit à la mise en place d'un « plan de sauvetage de la filière porcine » en février 2022⁹¹, incluant le renforcement des mesures de biosécurité face au risque de la PPA.

Le plan d'amélioration de la biosécurité avec le déploiement de l'outil de diagnostic Pig Connect en élevage⁹² a permis de dresser un état des lieux de la biosécurité des élevages afin qu'ils construisent avec leur vétérinaire ou leur technicien un plan de progrès adapté à leur situation⁹³. Il a permis qu'environ 50 % des élevages représentant 80 % de la production porcine française bénéficient d'un audit biosécurité. Une démarche comparable existe aussi pour les aires de lavages dans le cadre du Plan d'action de sécurisation du transport de porcs⁹⁴ avec le recensement de l'ensemble des aires de lavage et l'organisation d'une campagne d'audit.

La démarche « Le Porc Français » qui ne comportait qu'une exigence de l'origine française des animaux et de leur traçabilité pour le consommateur, a vu son cahier des charges complété, notamment par de bonnes pratiques d'élevage, garantissant la sécurité sanitaire et la sécurité des aliments (démarche qualité) ainsi que la prise en compte des critères liés au bien-être animal. Ce nouveau référentiel est effectif à compter du 1^{er} janvier 2024.

Les chartes sanitaires et cahiers des charges comportant des clauses sanitaires peuvent devenir une condition pour accéder à un circuit de commercialisation ou à une couverture assurantielle, sans systématiquement générer une valorisation supérieure pour l'éleveur, mais pour lesquelles il peut bénéficier d'un accompagnement technique mobilisé par l'aval.

D'autres dynamiques sont aussi engagées. Elles traitent moins directement d'enjeux sanitaires, mais mobilisent la capacité contributive des acteurs. Elles concernent le bien-être animal et le changement climatique⁹⁵ ainsi que le renouvellement des générations d'éleveurs⁹⁶.

17.2. La réglementation.

La catégorisation des maladies pour les suidés est traitée dans l'article 5 du règlement 2016/429 du 09/03/16 (loi de santé animale) et dans le règlement d'application 2018/1882 du 3 décembre 2018 (classant ADE la fièvre aphteuse, la peste porcine classique et la peste porcine africaine ; classant BDE la rage et classant CDE la maladie d'Aujeszky). L'arrêté ministériel du 03 mai 2022 établissant la liste des maladies animales réglementées d'intérêt national complète cette liste des maladies réglementées avec des « maladies animales d'intérêt national à l'encontre desquelles il peut être

⁹¹ 75 M€ d'aide d'urgence « ciseau de prix porcin » (15K€ pour les éleveurs en forte difficulté de trésorerie).

175 M€ d'aide de structuration (compenser les pertes des exploitations porcines) en contrepartie d'un engagement de contractualisation dans le cadre d'Egalim2.

20 M€ d'abondement du dispositif MSA de prise en charge des cotisations.

⁹² Outil développé par l'ANSP et réalisé par l'IFIP.

⁹³ Les principales non conformités sont l'utilisation de bottes (ou surbottes), cotte et matériel spécifiques + lavage des mains ou gants jetables pour se rendre dans la quarantaine. L'aire d'équarrissage et ses équipements sont nettoyés et désinfectés après chaque passage du camion d'équarrissage et au minimum une fois par semaine pour les élevages où il y a plusieurs passages par semaine. Les autres non-conformités portent sur le passage obligatoire (personnel et visiteurs) dans le sas ou le local sanitaire pour entrer dans la zone d'élevage ainsi que pour le passage des personnes en tenue d'élevage à l'extérieur des bâtiments sans mesure de protection et la présence d'un sas sanitaire correctement implanté.

⁹⁴ Application Pig Connect Transport – aires de lavage développée par l'ANSP et réalisée par l'IFIP

⁹⁵ Pour la filière porc, en s'appuyant sur des chiffres de l'Ifip et du Crédit agricole, la FNP considère que la généralisation des cases « maternité-liberté » (30 % plus grandes que les maternités classiques) représenterait un investissement évalué à 900 M€ pour 200 000 places). De même, les investissements visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le cadre du projet de nouvelle directive IED seraient « de l'ordre de 1,3 Md€ » (Couvrir 30 % de la consommation d'énergie des truies par le photovoltaïque mobiliserait à elle seule 400 M€).

⁹⁶ Au rythme actuel de baisse, le nombre de sites d'élevage (sites de plus de 300 porcs charcutiers) passerait en France, selon la FNP, de 8 500 sites d'élevage (en 2023) à 6 500 en 2030 avec un taux d'autosuffisance nationale passant de 100 % en 2023 à une projection à 71 % de la consommation en 2030.

nécessaire, dans un but d'intérêt collectif, de mettre en œuvre des mesures nationales » : diarrhée épizootique porcine hypervirulente, et maladie de Teschen et « les maladies d'intérêt national dans l'attente de la mise en place par les organisations professionnelles des actions collectives et mutualisées de surveillance, de prévention et de lutte » : diarrhée épizootique porcine moyennement virulente.

En France, des foyers sporadiques sont identifiés pour la maladie d'Aujeszky et la brucellose porcine. Les autres maladies porcines d'intérêt collectif sont : Parvovirose / parvovirus porcin (PPV), Pasteurellose, Circovirus porcin de type 2 (PCV2), Diarrhée épidémique du porc, Syndrome dysgénésique et respiratoire du porc (SDRP), Coronavirus respiratoire porcin (CVRP), Rotavirus et Salmonellose.

Les mesures de lutte contre la PPA pour les élevages⁹⁷, les abattoirs et en cas de suspicion dans un moyen de transport sont traitées par le règlement d'exécution 2023/594 et les guidelines PPA européens 2023/1504 en cas de suspicion ou de confirmation de PPA sur un ou plusieurs suidés domestiques ou sauvages. Par ailleurs, au niveau national, l'arrêté ministériel du 16/10/2018 encadre les mesures de biosécurité applicables dans les exploitations détenant des suidés dans le cadre de la prévention de la peste porcine africaine et des autres dangers sanitaires réglementés.

L'abattage total sur ordre de l'administration fait référence à l'article L.221-1-1 du CRPM.

Les zonages (zone infectée « faune sauvage » en cas d'émergence dans la faune sauvage et zones de protection et de surveillance en cas d'émergence en élevage) délimitent la mise en œuvre d'actions (notamment de recensement, de visite d'élevages par le vétérinaire sanitaire, de prélèvement ...) et de mesures (notamment restriction des mouvements d'animaux⁹⁸, nettoyage-désinfection, suspension d'activités en forêt ...).

La biosécurité dans les élevages est encadrée par l'Instruction technique DGAL/SDSPA/2019-47 du 21/01/2019 sur les modalités de mise en œuvre des mesures de biosécurité dans les élevages de suidés ainsi que l'Instruction technique DGAL/SDSPA/2019-389 du 15/05/2019 sur les clôtures en élevages de suidés. Le contrôle et l'évaluation de l'application des mesures de biosécurité sont traités dans des instructions techniques définissant des campagnes de contrôles, incluant les critères de ciblage des exploitations et les méthodes d'inspection.

La biosécurité du transport fait référence à l'arrêté ministériel du 29/04/2019 relatif aux mesures de prévention de la propagation des dangers sanitaires réglementés via le transport par véhicules routiers de suidés vivants et à l'instruction technique 2020-517 du 12/08/2020

Les litiges sur l'indemnisation sont traités après avis des commissions prévus au décret n°2003-768 du 1 août 2003 - art. 6 relatif à l'exécution des mesures de prophylaxie collective des maladies des animaux.

⁹⁷ Y compris les conditions de repeuplement

⁹⁸ Y compris dérogation de mouvements d'animaux sains en zone de protection

17.3. État des lieux : l'organisation actuelle.

17.3.1. La filière est directement impliquée dans le sanitaire.

La filière « Porcs » dispose d'une organisation sanitaire spécifique avec l'implication de l'interprofession du Porc INAPORC⁹⁹ et de l'association nationale sanitaire porcine (ANSP¹⁰⁰), créée en 2012, dont le fonctionnement et les actions sont financés par une cotisation volontaire. Elles élaborent des outils au service des éleveurs et de la filière et mettent en place des actions pour se préparer à une éventuelle crise sanitaire. Mais le projet d'accord d'INAPORC sur l'obligation du diagnostic biosécurité bute sur la possibilité de sanctions pour un diagnostic non réalisé sous la forme d'une réfaction du prix d'achat par l'abattoir. Il semblerait qu'aucune disposition n'interdit d'infliger une sanction, mais il n'existe rien d'explicite sur le fait qu'elle peut le faire.

L'ANSP est spécifiquement en charge du suivi sanitaire de la production porcine au niveau national. Tête de réseau des organisations régionales sanitaires porcines¹⁰¹, ses missions principales sont la sensibilisation aux enjeux du sanitaire¹⁰², la coordination d'une stratégie nationale sur la biosécurité en élevage et transport, la mise en place d'un plan de surveillance harmonisé, la gestion de crise sanitaire et la veille réglementaire dans le domaine de la santé animale. Dans le cadre d'une délégation¹⁰³, elle assure aussi le financement de la base de données porcine « BD Porc » pour le recueil des éléments nécessaires à la traçabilité des animaux, de l'élevage à l'abattoir.

17.3.2. La surveillance.

Un réseau de surveillance spécifique à la faune sauvage (SAGIR) piloté par l'Office français de la biodiversité (OFB) et la Fédération nationale des chasseurs (FNC) a été mis en place avec une augmentation progressive de ses actions (convention financière tripartite DGAL-OFB-FNC) ; la tuberculose bovine bénéficie d'un programme dédié pour la faune sauvage (Sylvatub) incluant les sangliers pour la recherche de lésions de tuberculose.

Les fédérations des chasseurs mobilisent leurs techniciens et les chasseurs dans la mesure où la pratique de la chasse en milieu ouvert et les chasseurs qui l'exercent en tant qu'acteurs de la régulation des populations de gibiers sont à ce titre parties prenantes des actions de maîtrise des risques pour les dangers sanitaires touchant à l'activité d'élevage de rente. Ces acteurs seront considérés comme essentiels pour la gestion de la PPA dans la faune sauvage en cas d'introduction de la maladie.

L'OFB assure des missions de surveillance épidémiologique des maladies animales d'intérêt vétérinaire dans la faune sauvage, dont le réseau SAGIR, dans le cadre de différentes conventions annuelles récurrentes avec la DGAL. Leur implication est également essentielle pour envisager la gestion de la PPA dans la faune sauvage.

⁹⁹ Collèges alimentation, production, abattage-découpe, transformation et distribution

¹⁰⁰ En charge du suivi sanitaire de la production porcine : coordination d'une stratégie nationale sur la biosécurité en élevage et lors du transport, conduite d'actions collectives visant à gérer des problématiques sanitaires dans les élevages de porcs français, dans le domaine plan de surveillance harmonisé du SDRP (syndrome dysgénésique et respiratoire du porc), gestion de crise sanitaire, ...

Membres fondateurs : FNP, section porcine de la Coopération agricole, INAPORC, organisations sanitaires régionales porcines

Membres associés : IFIP, SNGTV, AVPO, Bd Porc, agence de sélection porcine

¹⁰¹ Elle anime le réseau des associations sanitaires régionales porcines. Celles-ci peuvent lever à leur niveau une cotisation pour financer notamment l'animation de plan d'action régionaux et le relai au niveau régional des actions nationales

¹⁰² Dont l'incitation des éleveurs à adhérer au FMSE (cotisation de la section spécialisée AFSEP)

¹⁰³ Art 3 de l'AM du 2/07/2019

17.4. La préparation à la crise PPA.

Les situations de crises récentes en lien avec les émergences aux frontières ont permis aux différentes parties prenantes de collaborer dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action, tous utiles pour préciser l'organisation dans le cadre de la préparation à l'émergence de la PPA en France.

17.4.1. Le plan national de préparation à la PPA.

Ce plan vise à :

- Renforcer la capacité de détecter davantage de cadavres de sanglier et les tester ainsi que la surveillance sanitaire des élevages ;
- Améliorer la prévention de la maladie en élevages porcins par le respect des mesures de biosécurité ;
- Poursuivre la campagne d'information et de vigilance « tous concernés, tous impliqués » ;
- Coordonner la mise en d'une stratégie transfrontalière ;
- Se préparer collectivement à la gestion de crise.

17.4.2. L'expérience de la gestion de la PPA dans le Grand Est 2018-2020.

Cet évènement sanitaire a conduit à la mise en place du zonage d'observation renforcée (ZOR) et du zonage d'observation (ZO). Fin 2018, une zone blanche a été créée avec comme objectif une réduction drastique de la population de sanglier dans cette zone. Les actions conduites ont consisté à interdire et restreindre les mouvements de gibier et l'agrainage, à mettre en place des clôtures, à rechercher et analyser des cadavres, à réaliser des formations biosécurité, des visites de biosécurité dans les élevages. Tous les prélèvements en ZOR (frontalière) et en ZO se sont avérés négatifs et aucun dépeuplement en élevage n'a été nécessaire. Grâce à ces actions et à la coopération avec les autorités belges et luxembourgeoise, la France est restée indemne de PPA.

17.4.3. Les mesures prises en PACA suite à l'évènement sanitaire PPA en Italie.

La situation est différente de celle de 2018 en Belgique du fait notamment de la distance à la frontière et d'une activité d'élevage restreinte ainsi que du fait que la frontière n'est pas « clôturable ».

Le plan d'action a consisté à déployer des mesures de prévention en région PACA dès janvier 2022 avec le recensement des sites d'élevage, y compris non professionnels, le déploiement d'audits de biosécurité¹⁰⁴ et un plan de réduction de la population de sangliers dans les quatre départements de PACA. Il a bénéficié de la mobilisation conjointe et coordonnée de l'ANSP, de l'IFIP, de la Coopération agricole, des GDS, de la SNGTV, des vétérinaires et de l'État¹⁰⁵.

Le financement du temps passé par les équipes locales est assuré par l'État et l'ANSP¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Outil Pic Connect Biosécurité

¹⁰⁵ Éleveurs non professionnels

¹⁰⁶ 70 K€

17.4.4. L'exercice PI-ZHU d'évaluation des conséquences économiques de l'apparition d'un cas de PPA en élevage.

Réalisé en 2020-2021, il intégrait les restrictions de mouvements pour les autres élevages d'une petite région de forte densité d'élevage.

Il s'est intéressé aux enjeux suivants :

- Nettoyage et Désinfection du foyer ;
- Conséquences de la zone réglementée sur les mouvements de porcs ;
- Autres conséquences de la réglementation des zones (autres mouvements que les animaux) ;
- Surveillance vétérinaire et biosécurité des élevages de la zone réglementée et en lien épidémiologique ;
- Communication et information / Mise à jour Gouvernance crise OS Porc Bretagne et CRP Bretagne ;
- Conséquences économiques (Évaluation du préjudice subi par l'élevage foyer, Évaluation du préjudice consécutif à la restriction des mouvements dans le périmètre de surveillance, Évaluation des conséquences économiques pour les acteurs de la filière porcine française).

Les impacts calculés sont les suivants :

- Baisse des prix du porc d'environ 14 % en moyenne pendant 6 à 12 mois ;
- Baisse du prix des pièces d'environ 7 à 27 % selon les pièces et problème de valorisation de la longe et des coproduits (lards et abats) ;
- À l'export redistribution des flux vers le marché intérieur et intraeuropéen (entre 256 et 364 M€ de perte pour les exportateurs)

18. FILIÈRE PORCINE : GRANDES LIGNES DU FINANCEMENT DU SANITAIRE

18.1. Les enjeux.

18.1.1. Se préparer à la survenance de la PPA en France.

Les émergences de PPA aux frontières ont généré la prise de conscience du risque de survenance de la PPA sur le territoire français et la mobilisation pour s'y préparer :

- L'exercice PI-ZHU en 2020-2021 de simulation d'un cas de PPA en élevage ;
- L'expérience acquise en 2018-2019 suite à la gestion en région Grand Est des conséquences de la crise sanitaire en Belgique ;
- L'expérience acquise en 2022 suite à la gestion en région PACA de la crise sanitaire en Italie.
- L'expérience des autres pays au travers de la participation aux GF-TAD PPA Europe

Le plan national de préparation à la PPA formalise des éléments de méthode ainsi que des actions concrètes à mettre en œuvre (communication, renforcement de la biosécurité, coopération transfrontalière, etc.).

Globalement, les parties prenantes convergent sur l'importance à accorder à la prévention.

18.1.2. La co-construction de schémas de financement du sanitaire pour les productions animales.

Le travail collaboratif réalisé dans le cadre de la mission CGAAER sur la rénovation du financement du sanitaire dans le domaine animal a permis d'inventorier l'ensemble des actions sanitaires, d'estimer leur taux de réalisation effective, le coût de leur mise en œuvre ainsi que la contribution financière des parties prenantes. Il a mis en évidence l'importance des actions actuellement non financées.

Cependant, à ce stade, l'impuissance des éleveurs face à certaines maladies réglementées, le risque de disparition de secteurs économiques entiers en cas de crise sanitaire majeure et la référence à la souveraineté alimentaire tendent à prévaloir dans les discussions pour solliciter l'impératif soutien financier de l'État.

Par ailleurs, les schémas de financement intégrant l'ensemble des parties prenantes au-delà de la seule participation de l'État ne sont pas clairement définis dans les différentes feuilles de route et plan d'action élaborés dans le domaine du sanitaire animal.

18.1.3. La question du financement des actions sanitaires ne peut pas être déconnectée du revenu dégagé par les opérateurs et leurs prestataires.

Les actions sanitaires constituent un élément des coûts de production. Leur prise en compte dans les transactions amont aval s'inscrit dans un contexte concurrentiel en Europe et avec les pays tiers. Le taux de couverture de la consommation de porc en France tend à se dégrader.

Le caractère cyclique des cours du porc et les enjeux antagonistes¹⁰⁷ entre les maillons de la filière compliquent la prise de décision dans le cadre de l'interprofession et leur pérennité dans la durée sur la question du financement des actions sanitaires.

¹⁰⁷ Exemple : un cours du porc élevé met en tension les transformateurs et leur capacité contributive et inversement

De leur côté, des intervenants (vétérinaires sanitaires, laboratoires d'analyses agréés, GDS¹⁰⁸), en particulier dans les zones d'élevage porcin peu denses, expriment des inquiétudes sur le modèle économique et sur leur couverture du territoire.

18.2. La réglementation.

La question du financement du sanitaire animal inclut le coût de la mise en œuvre des actions, l'indemnisation des pertes sanitaires, dont celles ordonnées par l'État dans le cadre de la surveillance ou de la lutte, et l'indemnisation des pertes économiques.

La responsabilité du détenteur pour assurer le bon état sanitaire de ses animaux constitue le principe général. Pour autant, l'importance des obligations qui peuvent en résulter conduit à mettre en place des dispositifs d'accompagnement techniques et financiers.

De même prévaut le principe que l'État indemnise les pertes sanitaires consécutives aux décisions d'abattage en lien avec une maladie réglementée.

Les décisions financières de l'État s'inscrivent en référence à la stratégie sanitaire et s'appuient sur un cadre législatif et réglementaire qui traite notamment des modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration. Ainsi, l'indemnisation d'un élevage contaminé subissant un abattage sanitaire sur ordre de l'administration fait référence aux arrêtés ministériels du 17/03/2004 portant diverses mesures financières relatives à la lutte contre les pestes porcines ; du 30/03/2014 fixant les modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration ; ainsi que la note de service NS DGAL/SDSPA/N2004-8158 du 09/06/2004 (indemnisation des éleveurs de porcs en cas d'abattage sur ordre de l'administration).

Les montants des indemnités accordées par l'État aux vétérinaires sanitaires, aux propriétaires des suidés abattus ou mis à mort ainsi que des viandes transformées en vue de leur destruction ou détruites sur ordre de l'administration, ainsi qu'aux détenteurs de droits de chasse ou leur ayant droit sont fixés par un arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre chargé de l'agriculture.

Les indemnités ne sont pas attribuées en cas de non-respect de la réglementation sanitaire relative aux mouvements d'animaux.

Mais pour l'élevage soumis à restriction de mouvements, les textes ne prévoient pas de prise en charge assurée par l'administration.

Le sanitaire bénéficie de dérogations pour l'application des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹⁰⁹, du règlement de l'Union européenne sur l'organisation commune des marchés agricoles (OCM)¹¹⁰ ou du droit de la concurrence.

¹⁰⁸ Les GDS, historiquement orientés sur les ruminants, depuis leur reconnaissance « Organisme à vocation sanitaire (OVS) » s'ouvrent à d'autres espèces en fonction de l'émergence d'une demande solvable dans un territoire donné.

¹⁰⁹ L'OMC fixe un cadre dans lequel les États peuvent intervenir sans distorsion aux échanges commerciaux (classement en « boîte verte » par l'OMC).

¹¹⁰ Règlement de l'Union européenne N° 1308/2013

18.3. État des lieux :

18.3.1. Le financement de la surveillance.

Le financement de la surveillance événementielle en élevage des pestes porcines est pris en charge par l'État.

Le financement de la surveillance généraliste des principales causes de mortalité de la faune sauvage ainsi que vis-à-vis de certains dangers sanitaires (SAGIR renforcé pour l'IAHP, la tuberculose, la PPA et West Nile) est apporté par l'État (BOP 206) dans le cadre d'un programme OFB-FNC-DGAL.

INAPORC a apporté un financement à l'OFB en 2019, lors de la survenue de la PPA en Belgique, pour assurer le surcroît d'activité (collecte d'animaux et analyses) liée à la surveillance et au dépeuplement des sangliers mis en œuvre dans le Grand est.

18.3.2. Les principaux outils de mutualisation du financement du sanitaire en production porcine.

La protection contre les aléas des maladies et leurs conséquences relève d'abord de la bonne gestion de leurs troupeaux par les éleveurs. Mais ils ne peuvent pas tout faire seuls, tout particulièrement vis-à-vis de maladies contagieuses. C'est pourquoi, en complément des mesures réglementaires décidées par l'État, les différents opérateurs des filières animales, et les éleveurs en premier ont cherché à développer des actions collectives et à mutualiser leurs ressources et la gestion des risques. Ils tentent d'apporter une réponse adaptée à leur périmètre d'application (extension géographique, modes de production, etc.).

18.3.2.1. Les caisses de secours.

Les caisses de secours fonctionnent habituellement sur un cycle annuel et les excédents sont reversés aux adhérents au printemps de l'année suivante. Elles sont rattachées le plus souvent à des organisations de producteurs, coopératives ou non. Selon le type d'organisations de producteurs (avec transfert de propriété de la production ou pas), la cotisation est prélevée à son niveau ou par l'abattoir. Le niveau d'indemnisation peut alors dépendre du nombre de sinistres enregistrés intervenus dans l'année pour l'ensemble des adhérents au regard des participations collectées (« cotisations »). Il est alors variable.

18.3.2.2. Des accords interprofessionnels étendus.

Les accords interprofessionnels traduisent l'implication des professionnels et des filières, notamment dans le domaine du sanitaire, pour financer des actions d'intérêt collectif. Leur extension par l'État, comportant une cotisation volontaire obligatoire (CVO), la rend obligatoire pour toute la filière¹¹¹. Mais de façon générale, les interprofessions expriment une réticence à leur intervention financière pour des maladies réglementées.

¹¹¹ Référence au règlement sur l'organisation commune des marchés « OCM » règlement communautaire 1308/2013 du 17 décembre 2013, qui porte organisation commune des marchés sur tous les aspects des marchés agricoles. Ce règlement fixe les règles d'extension des Cotisations Volontaires. Ses articles 157 et 164 définissent les catégories d'accord qui peuvent déroger aux règles de concurrence. Un accord qui consisterait à définir un prix, un prix minimum ou des éléments de prix serait considéré comme anticoncurrentiel.

Dans la filière Porc, une cotisation d'un centime d'Euro par porc, versée à l'Association nationale sanitaire porcine (ANSP) permet de financer l'animation des questions sanitaires pour cette filière. Les montants collectés restent cependant modestes (environ 300 000 € par an).

Mais le projet d'accord d'INAPORC sur l'obligation du diagnostic biosécurité bute sur la possibilité de sanctions pour un diagnostic non réalisé sous la forme d'une réfaction du prix d'achat par l'abattoir.

18.3.2.3. Le fonds de mutualisation tel que défini par l'Union européenne.

Le FMSE (fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental) correspond à la traduction pour la France des Fonds mutualisés tels que définis par l'Union européenne.

L'AFSEP est la section spécialisée porcine du FMSE. Elle est financée dans le cadre d'un accord interprofessionnel par un prélèvement d'un centime d'Euro par carcasse prélevé par les abattoirs et collecté par les associations régionales sanitaires porcines. Les programmes spécifiques décidés par le FMSE et mobilisant aussi la part commune de ses ressources permettent d'indemniser les éleveurs des pertes directes et indirectes consécutives à un accident sanitaire, lorsqu'elles ne sont pas prises en charge par les pouvoirs publics ou les sociétés d'assurance. Il n'y a pas eu de programme spécifique aux porcs ces récentes années, ce qui conduit à mettre en réserve la ressource collectée¹¹².

18.3.2.4. La couverture assurantielle.

L'état des lieux de l'offre assurantielle dans le domaine du sanitaire animal conduit à constater son faible développement pour la couverture des risques dans le domaine du sanitaire animal, tout particulièrement pour les maladies réglementées.

18.3.2.5. Le financement du plan d'amélioration de la biosécurité en PACA.

La mise en œuvre du plan d'amélioration de la biosécurité dans les élevages de porcs en PACA a mobilisé différentes ressources pour accompagner les détenteurs, notamment avec l'audit¹¹³. S'agissant d'un territoire peu dense en élevages, souvent indépendants et « plein-air », il n'existait pas de cotisation ou de source de financement issues d'éleveurs porcins ou de la filière porcine aux niveaux régional ou départemental.

Dans ce contexte, INAPORC et l'ANSP ont financé le temps passé à la coordination de l'ensemble des actions ainsi que le temps passé à la préparation-réalisation et au suivi des audits pour la 1^{ère} vague, puis le temps passé à la préparation, à la réalisation et au suivi des audits pour la 2^{ème} vague, pour un total d'environ 80 K€.

L'État, par l'intermédiaire de la DGAL, a porté les financements complémentaires.

À ce stade, il n'y a pas de plan de financement spécifique pour la mise en place des mesures correctives de biosécurité (clôtures, notamment).

¹¹² Environ 250 000 € /an

¹¹³ Expliquer la situation sanitaire, les risques associés, les mesures de biosécurité et les obligations réglementaires

18.4. Financement des actions de prévention, surveillance et lutte contre la peste porcine africaine.

18.4.1. Enjeux.

La peste porcine africaine (PPA) représente une menace majeure qui se rapproche continuellement et dont la préparation à la survenue est un enjeu prioritaire, que ce soit une préparation technique (comment éviter que cela arrive et, si cela arrive, comment éviter que cela s'étende, comment traiter les cas et les périmètres réglementés induits) et financière (qui paie quoi dans la situation actuelle ou en cas de crise majeure).

Une première matérialisation de cette menace est apparue en 2018 lors de l'épizootie sur la faune sauvage qui avait touché la Belgique dans une zone frontalière avec la France, provoquant la mise en place de mesures de protection (clôtures, zones blanches de sangliers) sur le territoire français. Depuis, la maladie s'est installée de manière durable depuis janvier 2022 dans le nord de l'Italie dans la faune sauvage et les porcs domestiques, avec des cas à 55 km de la frontière française. Depuis juin 2024, une zone de foyers dans la faune sauvage et chez des porcs domestiques s'est installée dans l'ouest de l'Allemagne, avec des foyers à 60 km de la frontière française.

Le financement des actions de prévention (notamment la mise à niveau de la biosécurité), de surveillance (détection précoce dans la faune sauvage) et de lutte (mise en place de zones blanches de sanglier et des barrières pour la faune sauvage, gestion des animaux abattus, etc.) ainsi que la prise en compte des pertes économiques induites en cas d'apparition d'une épizootie (baisse des cours du porc, arrêt des exportations, devenir des animaux sains issus de zones réglementées, etc.) sont ainsi au cœur des préoccupations de l'ensemble des parties prenantes.

18.4.2. Schéma de financement.

18.4.2.1. Une estimation des coûts dépendante de scénarios d'apparition de la maladie.

Une estimation du montant des actions de prévention, lutte et surveillance ainsi que l'estimation de l'impact économique de la maladie ont été réalisées dans le cadre de la mission CGAAER 23073 sur la « rénovation du financement du sanitaire dans le domaine animal ».

Ces montants ont été estimés par des travaux collaboratifs impliquant l'ensemble des parties prenantes. La difficulté à réunir les données pour toutes les rubriques à financer, consécutive à l'absence de système d'information dédié et partagé, a conduit à établir les estimations, principalement à dire d'experts qui sont donc à considérer comme des ordres de grandeur. Malgré leur imprécision, elles permettent d'identifier des enjeux pour le schéma de financement de la prévention, de la surveillance et de la lutte ainsi que de l'impact potentiel de la PPA.

Deux scénarios d'apparition de la PPA ont été distingués, apparition et diffusion de la maladie dans la faune sauvage et apparition dans un élevage de porcs. Ces scénarios pouvaient être cumulés :

- Scénario 1 « Faune sauvage » : apparition d'un ou plusieurs cas dans la faune sauvage (sangliers) et mise en place de mesures, telles que suspension d'activité en forêt, clôtures, recherche active de cadavres et collecte de ceux-ci, surveillance dans les élevages de la zone infectée « faune sauvage », etc. ;
- Scénario 2 « Cas en élevage » : apparition de la maladie dans un élevage de porcs domestiques et mise en place des mesures d'éradication du foyer, sans extension à d'autres

élevages, mais avec la mise en place d'une zone réglementée (restrictions de mouvements, etc.).

18.4.2.2. Les coûts de la lutte et de son impact peuvent être majeurs.

La distribution des coûts selon le domaine d'action et le scénario est indiquée dans la figure 1.

Si l'on cumule les scénarios, le coût total estimé pour la peste porcine africaine est de 1,919 Md€. Ce montant global cache des disparités importantes en termes de coût par domaine d'action et doit être interprété en considérant les actions prises en compte et le mode de calcul de ces coûts :

- Le montant de la lutte dans le scénario domestique (11 M€) apparaît faible, car un seul élevage touché est pris en compte. Une diffusion entre les élevages multiplierait ce montant par le nombre d'élevages touchés ;
- Le montant de la surveillance semble anecdotique (5 M€) car, en l'absence de la maladie, seule la surveillance événementielle qui se réalise à coût marginal est prise en compte. L'apparition de la maladie entraînerait vraisemblablement un accroissement des coûts de surveillance ;
- L'impact économique, qui écrase par l'importance de son montant (1,67 Md€) tous les autres domaines, ne représente qu'une estimation grossière du total des pertes d'exploitation pour les acteurs de la filière.

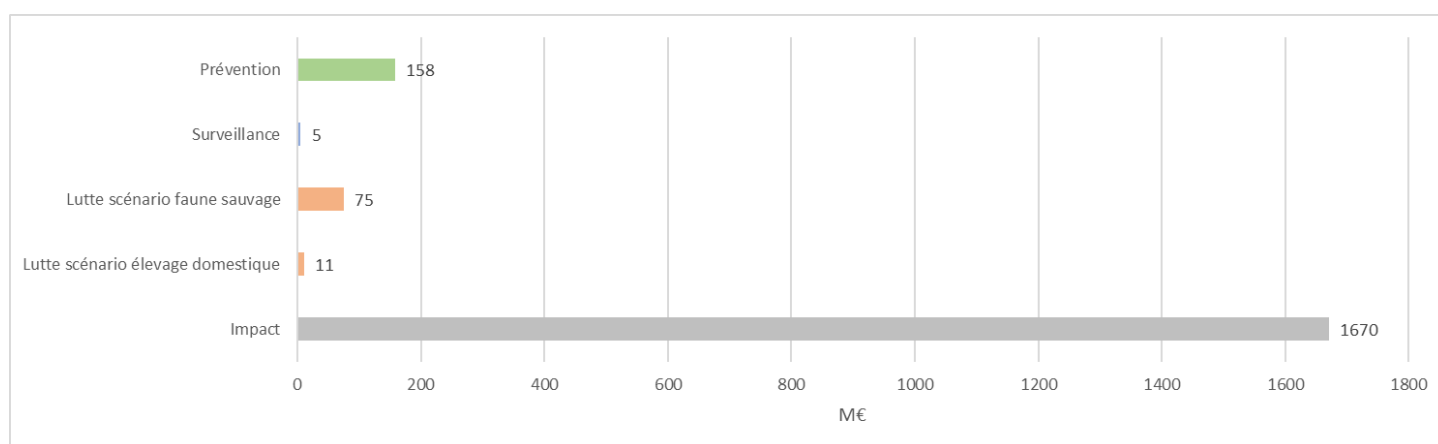


Figure 1 : Distribution des coûts de la peste porcine africaine selon le domaine d'action et le scénario

18.4.2.3. La prévention montre des marges de progrès en termes de réalisation.

L'étude du CGAAER a permis d'estimer le taux de réalisation des coûts des différentes actions. Dans le domaine de la prévention, cette estimation met en évidence un taux de réalisation de 28 %. Ce chiffre est consécutif aux marges de progrès en matière de biosécurité (28 % de taux de réalisation également), que ce soit pour la mise en conformité des élevages aux normes de biosécurité externe qui relèvent de la responsabilité des éleveurs ou la réalisation des audits de biosécurité pour certaines catégories d'élevages.

Dans la faune sauvage également, certaines mesures de biosécurité apparaissent difficiles à mettre en place, comme l'illustrent les taux de réalisation bas pour la sécurisation des passages de sangliers ou la diminution de leurs effectifs.

18.4.2.4. La répartition du financement des actions est dominée par des dépenses non affectées et le poids des investissements pour les éleveurs.

Les dépenses non affectées apparaissent majoritaires dans la répartition des financements entre les acteurs (tableau 1). Ce constat est en partie la conséquence du parti pris de la non-affectation des pertes d'exploitation des industries de l'aval et des pertes à l'export qui auraient pu être attribuées à l'aval. L'importance des montants laisse cependant penser que la filière aval ne pourrait supporter seule le poids de cet impact économique. L'autre raison du montant élevé des coûts non affectés tient à l'importance du coût des actions de lutte dans la faune sauvage qui nécessitent une réflexion en amont sur les modalités de leur financement.

Le second point marquant du tableau 1 est l'importance des coûts de prévention pour les éleveurs (100 M€) qui met en relief le faible taux de réalisation mentionné précédemment et met à jour, par conséquent, un enjeu en matière de financement. La baisse du cours du porc attendue en cas d'apparition de la maladie sur le territoire (400 M€) est également imputée à l'éleveur.

On notera enfin que, du fait que la maladie n'a jamais été présente sur le territoire, l'estimation des impacts, ici très importants, est à prendre comme des ordres de grandeur difficiles à préciser de manière anticipée.

Tableau 1 : Estimation de la répartition des financeurs par domaine d'action de prévention, surveillance et lutte contre la PPA (M€ (% du financement du domaine))

Domaine	Eleveur	OP	État	FMSE	Aval	Inter-profession	GDSF	OFB	FNC	Collectivité territoriale	Vivea	Non affecté
Prévention	100 (63)	3,4 (2)	15,8 (10)		10,24 (6)	0,07 (0)	0,03 (0)		0,25 (0)	10 (6)	1 (1)	17 (11)
Surveillance			2,7 (54)			0,15 (3)		1 (21)	1,05 (21)			
Lutte	0,15 (0)	0,05 (0)	8,8 (10)	0,32 (0)					0,65 (1)			75,9 (88)
Impact	400 (24)											1270 (76)
Total	500,15 (26)	3,45 (0)	27,3 (1)	0,32 (0)	10,24 (1)	0,22 (0)	0,03 (0)	1 (0)	1,95 (0)	10 (1)	1 (0)	1362,9 (71)

19. FILIÈRE PORCINE : ÉQUARRISSAGE

L'équarrissage se définit comme une ou plusieurs des activités suivantes :

- La collecte et le transport de cadavres d'animaux,
- Leur traitement,
- L'élimination ou la valorisation des sous-produits du traitement (en règle générale : farines de viandes et d'os et graisses).

19.1. Les enjeux

L'équarrissage est une activité stratégique pour les filières d'élevage, qui présente des enjeux de trois ordres : sanitaire (effectivité du ramassage, délais de collecte, risque de dissémination de germes pendant le transport, biosécurité, rejets industriels), économique (impact économique des crises sanitaires, impacts éventuels en termes d'image), épidémiologique (le suivi précoce des mortalités peut permettre d'anticiper l'arrivée des maladies). Elle s'inscrit dans un triple contexte :

- Récurrence des aléas climatiques et sanitaires qui génèrent des pics de mortalité et exercent ainsi une forte pression sur la logistique et l'outil industriel ;
- Changement de statut de la France au regard du risque d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) dont il résulte potentiellement une baisse des tonnages à traiter en C1/C2 (voir *infra*) et un risque de fermeture de lignes ;
- Volatilité des prix de la matière première et de l'énergie avec une incidence sur les coûts de traitement.

Enjeux également en termes de collecte, de fiabilisation et de partage des données.

19.2. La réglementation

Le règlement (CE) n°1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établit les règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux (SPAN) et produits dérivés non destinés à la consommation humaine. Ce texte adopte en particulier une classification des sous-produits animaux et produits dérivés en trois catégories reflétant le niveau de risque qu'ils présentent pour la santé publique et animale. Ces trois catégories sont désignées, de la plus à la moins à *risque*, par « C1 », « C2 » et « C3 ».

Le code rural et de la pêche maritime a été profondément remanié avec la réforme de 2009 (voir *infra*). Les sous-produits animaux sont traités dans la partie législative, livre II, titre II, chapitre VI :

- L'article L.226-1 définit la consistance de la mission de service public de l'équarrissage, qui relève de la compétence de l'État et prévoit que la gestion de tout ou partie de ce service peut être confiée à FranceAgriMer ;
- L'article L.226-2 définit l'activité d'équarrissage ;
- L'article L.226-3 impose aux détenteurs d'animaux de rente d'être en mesure de justifier à tout moment qu'ils ont conclu un contrat soit directement, soit par le biais d'une structure (en l'espèce : ATM¹¹⁴), avec un équarrisseur ;
- L'article L.226-6 fixe au détenteur ou propriétaire de cadavres d'animaux un délai maximum de 48 heures pour avertir la personne chargée de l'enlèvement. Il fixe à l'équarrisseur un délai de deux jours francs à compter de cet avertissement pour enlever les animaux.

¹¹⁴ Animaux trouvés morts

En outre, les entreprises de collecte, traitement, transformation, entreposage, élimination ou recyclage de SPAN agréées sont des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises à la directive n°2010/75/UE du 24 novembre 2010 du Parlement européen et du Conseil sur les émissions industrielles dite « directive IED ».

19.3. État des lieux : l'organisation actuelle

La présente fiche concerne la filière « porcs ». Il faut toutefois avoir à l'esprit que l'équarrissage est un service multifilières : il n'y a pas un équarrissage pour les ruminants, un équarrissage pour les porcs, un pour les volailles, etc. Au gré d'une tournée, l'équarrisseur collecte, transporte et in fine achemine à l'usine d'équarrissage les cadavres qui lui ont été signalés, toutes espèces confondues, y compris le cas échéant la faune sauvage. Les cadavres sont traités ensemble à l'usine. Dans ce qui suit sera dans un premier temps présenté ce qui relève de l'organisation générale des services public et privé d'équarrissage puis, dans un second temps, quelques données propres à la filière porcs.

19.3.1. Organisation générale

La réforme de 2009 a parachevé la réduction de périmètre du service public de l'équarrissage (SPE) engagée en 2006, et s'est accompagnée de l'apparition d'une nouvelle catégorie d'acteurs, les ATM (pour *Animaux trouvés morts*), associations au nombre de huit, distinctes ou non des interprofessions. Le dispositif fonctionne désormais en régime de croisière avec schématiquement :

- des marchés ATM départementaux pour le traitement des animaux morts en élevage en métropole (450 000 t en 2021 – 126 M€) ;
- un marché SPE à lots départementaux en métropole (marché d'intérêt général – MIG) pour la faune sauvage, les fourrières, parcs zoologiques, cétacés échoués, le SPE étant également compétent pour les animaux morts en élevage Outremer (globalement le SPE a pris en charge 4 500 t de cadavres d'animaux en 2021 pour 4M€) ;
- des marchés privés pour les sous-produits des abattoirs et ateliers de découpe et de transformation dont les matériels à risques spécifiés (MRS), les sous-produits provenant des vétérinaires, des particuliers ... (475 000t en 2021).

Au total 930 000 t de sous-produits animaux (SPAN) C1/C2 ont ainsi été pris en charge en 2021 par les équarrisseurs.

Sous coordination de l'ATM porc (ATM coordinatrice), les ATM procèdent à une mutualisation des coûts dont il résulte qu'au sein d'une filière donnée, la contribution d'un éleveur est indépendante de son département d'implantation : la contribution des éleveurs est par conséquent décorrélée des prix des marchés départementaux, lesquels se situeraient dans un rapport de 1 à 5 voire plus de 5. En métropole, l'éleveur à jour de sa cotisation fait appel en tant que de besoin à l'équarrisseur désigné sur son département. Dans les filières à cotisation facultative, l'éleveur qui prend la décision de ne pas cotiser doit contractualiser avec l'équarrisseur de son choix. En Outremer, le service étant public, l'éleveur n'a pas à cotiser. De manière générale, les détenteurs d'animaux relevant du SPE font appel à l'équarrisseur compétent sur leur territoire, en Outremer comme en métropole.

Le MIG (voir *supra*) passé dans le cadre du SPE (métropole) courait jusqu'au 31 décembre 2023, reconductible deux fois par périodes d'un an. Il se poursuit par conséquent jusqu'au 31 décembre 2025 au plus tard.

S'agissant du volet Outremer du SPE : La Guadeloupe est couverte par un marché public à 2 lots. Il en est de même pour la Réunion. La Martinique est couverte par un arrêté de réquisition permanent.

La gestion du SPE (métropole + Outremer) est assurée par FranceAgriMer.

Les marchés privés départementaux liant les ATM aux équarrisseurs courent jusqu'au 31 décembre 2024. FranceAgriMer en assure le suivi technique et financier pour le compte des ATM.

Enfin, des contrats privés sont passés avec des entreprises agréées par les exploitants d'abattoirs, ateliers de découpe et de transformation et bouchers.

Les équarrisseurs, aujourd'hui au nombre de quatre (deux « gros » et deux « petits »), exploitent huit usines en France (trois pour chacun des deux « gros », une pour chacun des deux « petits »). La capacité globale de traitement autorisée en C1/C2 est de 1.2 Mt/an, la capacité installée de l'ordre de 1 Mt/an.

Le constat général auquel conduit une analyse du système d'équarrissage en France est celui d'un fonctionnement satisfaisant en « *temps de paix* » (avec tout de même un point de vigilance en Corse, dans les Pyrénées-Atlantiques et en Outremer) et d'une saturation rapide en situation de crise avec des délais de ramassage qui peuvent atteindre huit voire quinze jours, ce qui impose de recourir à des solutions de substitution dans l'urgence. La marge capacitaire de l'outil industriel pour le temps de crise, une fois les tonnages de routine comptabilisés, peut être estimée en première approche à 400 t/j¹¹⁵, quand les pics de mortalité se situaient à 1 400 – 1 500 t/j lors des dernières crises IAHP ou canicule. Naturellement, rien ne dit que ces pics ne pourraient pas être dépassés en cas de concomitance de plusieurs crises.

19.3.2. Organisation de la filière porcs

L'ATM porcs, par ailleurs ATM *coordinatrice*, est constituée en association distincte de l'interprofession porcine.

Ses adhérents fournissent aux équarrisseurs le deuxième contingent en tonnage d'animaux trouvés morts en ferme en métropole (81 000 t en 2020 – source ATM), derrière les filières de ruminants. Le coût pour la filière ressort à 19.7 M€ hors TVA en 2020, soit 244 €/t hors TVA, le coût moyen tous ATM ressortant pour la même année à 305 €/t hors TVA (source ATM).

L'ATM lève une contribution volontaire étendue (obligatoire) auprès des acteurs de l'amont et de l'aval par l'intermédiaire des établissements départementaux de l'élevage (EDE) pour alimenter son budget en recettes et payer les factures des équarrisseurs.

¹¹⁵ Selon le rapport 22035 du CGAAER « *Le service public de l'équarrissage – bilan du fonctionnement de l'organisation résultant de la réforme de 2009* » (<https://agriculture.gouv.fr/reforme-du-service-public-de-lequarrissage>), cette marge pourrait être portée à 1 900 t/j modulo des efforts organisationnels

20. FILIERE AVICOLE : RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE

20.1. Les enjeux

La réglementation européenne en matière de santé animale vise à permettre de maintenir des standards élevés en matière de santé animale, de protéger les consommateurs et de promouvoir le bien-être animal tout en facilitant le commerce et en encourageant l'innovation.

En particulier, elle vise à prévenir l'apparition et la propagation des maladies animales, qu'elles soient endémiques, émergentes ou introduites, à établir et faire respecter des standards de bien-être animal et éthiques ainsi que de gestion durable, mettre en place des systèmes de traçabilité et d'identification des animaux pour un suivi efficace et une réponse rapide en cas d'épidémie, faciliter les échanges au sein de l'Union européenne (UE) et à l'international tout en maîtrisant les risques sanitaires, et enfin encourager la recherche et l'innovation.

Voilà près de 60 ans que des normes européennes ont été édictées en matière sanitaire dans le secteur de l'élevage : la directive 64/432/CEE du Conseil du 26 juin 1964 a en effet permis d'organiser les échanges d'animaux au sein de l'UE.

À partir de la fin des années 2010, ce sont des règlements de l'UE qui s'appliquent, dont l'un relatif à la santé des animaux¹¹⁶ (appelé aussi Loi de santé animale ou LSA) et un ensemble de trois textes relatifs aux médicaments vétérinaires appelé « Paquet médicament vétérinaire » dont le règlement (UE) 2019/6¹¹⁷.

Les professionnels et les autorités françaises ont été historiquement très présents au niveau européen pour contribuer à l'élaboration des textes et faire partager les enjeux sanitaires et les organisations de notre pays.

Une révision de la réglementation européenne relative au bien-être animal est en cours d'élaboration, mais son adoption se heurte à des oppositions fortes qui en retardent l'adoption.

Malgré ce corpus réglementaire rénové, la France a connu ces dernières années des épisodes sanitaires (IAHP, FCO...) qui sont devenues des crises majeures. De plus, la prévalence croissante de salmonelles dans les élevages qui a dépassé le seuil européen de 2% est un enjeu qui devient de plus en plus prégnant.

20.2. La réglementation

Sera principalement évoqué le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles, mais aussi ses 24 règlements complémentaires (dits délégués ou d'exécution).

Ce règlement a l'ambition de soutenir la durabilité, la compétitivité, la croissance et l'emploi dans les secteurs de l'élevage et de la production alimentaire de l'UE et des marchés européens qui y sont associés. Il remplace et étend les règles de l'UE existantes en matière de santé animale et réunit la plupart d'entre elles en un acte unique plus simple qui préconise de mieux se concentrer sur les priorités clés de la lutte contre les maladies ».

¹¹⁶ RÈGLEMENT (UE) 2016/429 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale (« législation sur la santé animale »)

¹¹⁷ RÈGLEMENT (UE) 2019/6 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE

La législation et la réglementation françaises ont dû évoluer pour être mises en conformité avec ces textes européens : si une ordonnance d'octobre 2021 a mis en conformité la législation française, un décret est toujours en cours d'élaboration.

La réglementation relative aux salmonelles relève du règlement 2160/2003 du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 qui demande à chaque État membre de mettre en place un plan de lutte contre les principales salmonelles zoonotiques dans les élevages de Gallus et de dinde. Ce plan de lutte est motivé par le caractère zoonotique de ces salmonelles qui sont responsables de salmonellose humaine liées à la consommation d'œufs et de volailles.

20.3. État des lieux : l'organisation actuelle

Le règlement (UE) 2016/429 pose les principes de la sélection de certaines maladies animales vis-à-vis desquelles une surveillance, une prévention et une lutte sont nécessaires.

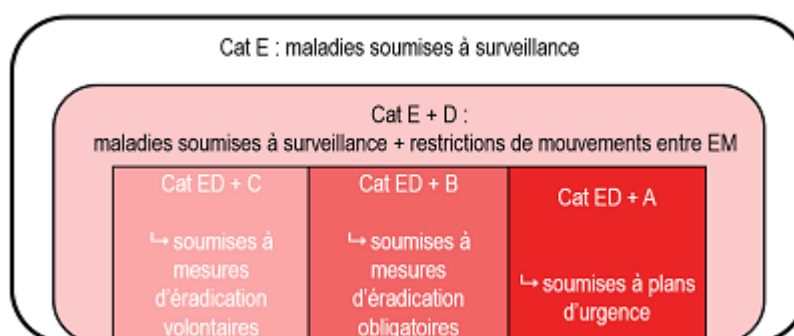
Ainsi ces maladies sont-elles répertoriées puis classées selon les objectifs politiques choisis vis-à-vis de chacune d'elles :

- Catégorie A : Maladie normalement absente de l'UE, éradication immédiate,
- Catégorie B : Maladie devant être contrôlée par tous les États membres (EM), éradication obligatoire,
- Catégorie C : Maladie soumise à contrôle volontaire des EM, éradication volontaire,
- Catégorie D : Maladie pour laquelle des restrictions aux mouvements entre EM s'appliquent,
- Catégorie E : Maladie soumise à surveillance.

Une maladie pourra ainsi dépendre d'une combinaison de catégories : elle pourra être ADE, BDE, CDE, DE ou simplement E. Toutes les maladies réglementées par la LSA sont à déclaration et surveillance obligatoires mais les combinaisons entraîneront différentes obligations :

- ADE : obligation de déclaration, de surveillance, de prévention, de certification. Ce sont les maladies à PISU (Plan d'Intervention Sanitaire d'Urgence) pour une éradication immédiate dès détection.
- BDE : obligation de déclaration, de surveillance, de prévention, de certification, d'éradication.
- CDE : obligation de déclaration, de surveillance, de prévention et de certification, mais l'éradication est facultative.
- DE : obligation de déclaration, de surveillance et de certification.
- E : obligation de déclaration et de surveillance.

En résumé :



Soixante-trois maladies sont listées et classées dans la LSA, précisées en annexe du règlement d'exécution 2018/1882 du 3 décembre 2018.

Un toilettage de la réglementation française a été réalisé pour intégrer pleinement cette catégorisation en lieu et place des anciens « dangers sanitaires ».

Si les catégories A, B, C, D et E semblent bien appropriées par les acteurs français, les maladies DE comme la maladie hémorragique épizootique (MHE) et CDE comme la fièvre catarrhale ovine (FCO), pour lesquelles seules des restrictions aux mouvements entre EM s'appliquent ou la lutte reste volontaire, pose des difficultés majeures.

Le règlement définit aussi des responsabilités plus claires pour les opérateurs (principalement les éleveurs) en rappelant qu'ils sont responsables de la santé des animaux détenus, de l'utilisation prudente et responsable de médicaments vétérinaires et de la réduction, autant que faire se peut, du risque de propagation de maladies et de bonnes pratiques d'élevage.

Ils doivent mettre en œuvre des mesures de biosécurité appropriées : ce dernier point est une difficulté technique fréquemment rencontrée dans les élevages en plein air.

La responsabilisation des opérateurs nécessite que tous aient un niveau suffisant de connaissance en santé animale.

Les responsabilités des autres parties prenantes et des autorités compétentes sont aussi définies, notamment pour les vétérinaires qui doivent prendre les mesures de surveillance, prévention et lutte vis-à-vis des maladies, mais aussi « être actifs » dans la sensibilisation à la santé animale et aux liens entre santé animale, bien-être des animaux et santé humaine; dans la prévention des maladies; dans la détection précoce des maladies et la réaction rapide à celles-ci et dans la sensibilisation à la résistance aux traitements, y compris la résistance aux antimicrobiens, et à ses implications.

Ce règlement fixe également des exigences applicables à :

La prévention des maladies listées et la préparation (mesures de biosécurité) contre les foyers potentiels, comme le recours aux outils de diagnostic, la vaccination et les traitements médicaux ;

La lutte contre les maladies listées et leur éradication pour certaines, y compris les mesures d'urgence, telles que des restrictions de mouvement des animaux, leur mise à mort et leur vaccination ;

L'identification et l'enregistrement des animaux et de certains produits animaux (sperme, ovules et embryons) et la certification et la traçabilité de leurs envois ;

L'entrée des animaux et des produits animaux dans l'UE et leurs mouvements en son sein.

D'autres règlements ajoutent d'autres dispositions en matière de surveillance et de lutte contre d'autres maladies, comme certains sérovars de salmonelles, précisant même des objectifs de prévalence (objectif : réduire la prévalence).

Ces exigences, qui pour la grande majorité, étaient respectées en France, ont été prises en compte par la législation et la réglementation françaises ; un décret est cependant en attente de validation concerne le nouveau dispositif de programme sanitaire d'intérêt collectif qui encadre la mise en œuvre de tels programmes par les professionnels¹¹⁸.

Le règlement prévoit explicitement que les « États membres disposent d'un système d'identification et d'enregistrement des espèces d'animaux terrestres détenus ... lequel prévoit, le cas échéant, l'enregistrement des mouvements de ces animaux ». Les dispositifs d'enregistrement des

¹¹⁸ Une fiche est dédiée à la gouvernance sanitaire française

identifications et des mouvements, et notamment les systèmes d'information associés, doivent être d'un niveau élevé de qualité pour satisfaire ces objectifs.

Au bilan, le règlement (UE) 2016/429 ne devait pas générer une rupture dans l'organisation sanitaire française, mais une adaptation.

20.4. L'impact de la réglementation sur la filière avicole

Le règlement (UE) 2016/429 impose des obligations de biosécurité plus strictes pour prévenir la propagation des maladies animales. Si les élevages avicoles hors sol français mettent en œuvre de telles normes depuis plusieurs années, des marges de progrès existent en matière d'élevage plein-air et de transport des animaux. Les évolutions nécessaires peuvent se heurter à des difficultés techniques ou économiques de mise à niveau.

Le règlement prévoit des plans d'urgence et des protocoles pour la gestion des épidémies, y compris des mesures de confinement, d'abattage et de désinfection pour minimiser l'impact des maladies sur la filière avicole. Ceux-ci sont mis en œuvre régulièrement depuis quelques années en lien avec les foyers d'Influenza aviaire hautement pathogène (IAHP).

Si l'organisation française répond à ces objectifs, les épisodes d'Influenza aviaire hautement pathogène qui se sont succédés, ont généré des abattages massifs (plus de 20 millions d'animaux en 2022) et des perturbations économiques conséquentes dans la filière : l'État indemnisait traditionnellement les éleveurs des pertes directes induites par les mesures sanitaires mises en œuvre (avec un cofinancement de l'UE) et de quelques pertes indirectes. Dans un souci de résilience économique de la filière, il a étendu ses indemnisations aux niveaux amont et aval de la filière, l'intervention de l'État dépassant le milliard d'€ en 2022 (en regard des 156 à 232 millions d'€ lors des crises précédentes)¹¹⁹.

Par ailleurs, les abattages massifs, notamment préventifs pour retarder l'avancée des épizooties, peuvent susciter des oppositions de certains éleveurs ou d'associations de protection animale.

Depuis 2023, l'État a rendu obligatoire la vaccination contre l'IAHP, en assure le pilotage et le financement.

La politique sanitaire française poursuit pour objectif l'obtention d'un statut indemne vis-à-vis de l'IAHP pour des motivations économiques (maintien des échanges intraeuropéens et des exportations) et sanitaires (santé des animaux et risques de mutations du virus de l'IAHP vers un virus transmissible à l'homme).

Les élevages avicoles de Gallus et de dindes sont soumis à des mesures de surveillance, de prévention et de lutte vis-à-vis des salmonelloses conformément à la directive dite « zoonoses ». En cas de détection d'une salmonelle réglementée dans un lieu d'élevage, les troupeaux de reproducteurs et les troupeaux de poules pondeuses font l'objet d'une élimination anticipée (les troupeaux de poules pondeuses peuvent être maintenus en production si les œufs produits sont traités thermiquement). Les propriétaires de troupeaux de reproducteurs et de pondeuses qui sont adhérents à la charte sanitaire peuvent bénéficier d'une indemnisation forfaitaire pour l'élimination anticipée des animaux à laquelle se rajoute uniquement pour les troupeaux de pondeuses, une indemnisation pour la décontamination du site, versée pour le nettoyage désinfection des bâtiments

¹¹⁹ Rapport d'information (...) sur la grippe aviaire et son impact sur les élevages du 5 avril 2023 des députés Philippe Bolo et Charles Fournier

infectés si l'éleveur respecte la biosécurité. La France dépasse depuis 2020 l'objectif européen de prévalence de 2% qui a été fixée pour les pondeuses.

Par ailleurs, la perspective d'une interdiction européenne de l'élevage en cage en 2027 et les débats en cours sur la future réglementation européenne relative au bien-être animal (notamment sur les nouvelles règles de transport des animaux) sont source d'inquiétude pour les éleveurs du fait, notamment de perspectives de nouveaux coûts de production à assurer. Pour illustration, le faible nombre d'abattoirs susceptibles de recevoir de gros volumes de poules de réformes nécessite de longs trajets pour les y acheminer ; ces abattages pourraient être remis en cause par une réduction des délais de transport.

21. FILIÈRE AVICOLE : ORGANISATION SANITAIRE

21.1. Les enjeux

21.1.1. Les volailles sont segmentées en plusieurs filières.

La production de volailles en France est organisée en filières distinctes (chair, œuf, gras, élevage de gibier) qui ont en commun d'être principalement en filières organisées, voire intégrées, aval - amont. Leur exposition à la concurrence peut différer selon la filière, mais elle est globalement élevée, d'où leur orientation forte vers l'optimisation des processus et des coûts pour conserver/restaurer leur compétitivité vis-à-vis des importations. Les filières sont mobilisées par la recherche de la meilleure performance technico-économique, et l'optimisation, tant individuelle que systémique, peut conduire à des phénomènes de concentration géographique et à la segmentation en maillons spécialisés interdépendants au sein d'une même filière. D'où les ramifications de l'impact d'une crise sanitaire et l'ampleur que peuvent atteindre ses conséquences économiques.

21.1.2. Renforcer la prévention.

Le domaine de la biosécurité (réalisation des diagnostics et accompagnement pour la mise en œuvre des actions par les éleveurs) a beaucoup progressé en élevage et dans les transports suite aux épidémies répétées d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP).

Les crises IAHP successives depuis 2015 ont en effet permis de développer les actions de prévention qui bénéficient à d'autres maladies que l'IAHP. Elles ont conduit à la vaccination obligatoire contre l'IAHP pour les élevages de plus de 250 canards (biosécurité médicale). La biosécurité collective, avec éventuellement la réorganisation des élevages, la dé-densification et la protection spécifique de l'activité « sélection-accoupage » sont aussi discutées.

21.1.3. Des plans d'action pluriannuels de développement.

En 2024, les filières volailles ont élaboré des plans d'action pluriannuels ambitieux pour consolider ou reconquérir des parts de marché, restaurer la compétitivité et assurer le renouvellement des générations :

- « Plan filière volailles de chair » pour regagner 20 % de souveraineté en installant 400 nouveaux poulaillers et de nouveaux abattoirs en cinq ans, correspondant à un investissement de 500 M€ ;
- Plan d'action de reconquête des marchés perdus par le foie gras, faute de produits, suite aux crises IAHP récentes ;
- Plan de reconquête et de développement de la filière œuf : alors qu'en 2023 la production était inférieure de 4,2 % à celle de 2021, l'objectif de ce plan est d'une part de rester autosuffisant pour répondre à la croissance de la consommation en France (la croissance de la production de 3 % représente un million de poules pondeuses en plus), avec la construction de 300 poulaillers d'ici à 2030, représentant un investissement de 300 M€, et d'autre part d'augmenter la proportion de systèmes d'élevage alternatifs à la cage (cible de 90 % en 2030 contre un tiers en 2017) représentant un investissement estimé à 450 M€ supplémentaires.

21.1.4. L'accès et le partage des données.

L'étude réalisée par le CGAAER en 2024 dans le cadre de la mission sur la rénovation du financement du sanitaire dans le domaine animal a montré qu'il était difficile de distinguer certains coûts spécifiques pour chacune des filières volailles.

21.1.5. Prendre en compte la diversité des modes d'élevage.

Certains types d'élevages professionnels correspondant aux descripteurs suivants : petits détenteurs, multi-espèces, circuit court, indépendants, plein air, élevages de gibiers à plumes destinés au lâcher en nature, etc., s'avèrent plus difficiles à intégrer dans les dynamiques et les plans d'action déployés, notamment dans le domaine de la biosécurité (règles, dispositifs de prévention adaptés et soutenables financièrement, adaptation des dispositifs d'accompagnement et de leur financement¹²⁰...). Ils sont moins sensibles aux restrictions à l'export, mais représentent des enjeux particuliers à prendre en compte, notamment en lien avec les conséquences d'un unique foyer sur le statut indemne du pays pour un danger sanitaire donné.

21.2. État des lieux : l'organisation actuelle¹²¹.

21.2.1. Les interprofessions.

Une interprofession distincte est en place pour chacune des filières avec des spécificités d'organisation et des antériorités variables. L'interprofession des volailles de chair (ANVOL), constituée en 2018, concerne huit espèces parmi lesquelles, le poulet, la dinde et le canard à rôti, représente 98 % de la production. Elle est structurée en sections par espèce (CICAR pour le canard à rôti) et collèges amont aval. Le CIFOG constitue l'interprofession de la filière « foie gras », le CNPO celle des poules pondeuses et Interprochasse celle des éleveurs de gibiers. Le Syndicat National des Accoueurs (SNA - sélectionneurs et accoueurs) regroupe toutes les espèces¹²², y compris les gibiers, et occupe une position transversale vis-à-vis des filières.

Les filières volailles sont différemment exposées en termes d'analyse de risques et de conséquences d'une crise sanitaire¹²³.

Des accords interprofessionnels existent dans le domaine du sanitaire animal, mais n'atteignent pas en montant, et de loin, ceux concernant l'équarrissage.

La vigueur et la variation dans le temps de la concurrence sur les marchés à laquelle les acteurs économiques sont confrontés influencent le processus de décision collective propre aux interprofessions. L'instabilité des marchés et de la conjoncture conduit à la revalidation très régulière des accords interprofessionnels. L'analyse coût-bénéfice propre à chaque filière peut alors primer sur une analyse plus collective et une solidarité entre elles.

¹²⁰ Notamment actions collectives des GDS en volailles hors des zones denses, dont le coût s'avère disproportionné, au regard du nombre de producteurs concernés cotisants.

Cadre d'intervention des vétérinaires sanitaires, etc.

¹²¹ Les travaux engagés avec les professionnels dans le cadre de la mission CGAAER sur la rénovation du financement du sanitaire ont permis de coconstruire la cartographie des acteurs et des actions sanitaires (prévention, surveillance, lutte et impact).

¹²² En France, les sélectionneurs-accoueurs investissent sur l'ensemble des espèces et détiennent des positions significatives sur les marchés à l'exportation.

¹²³ La filière « chair » est considérée comme « cycle court » quand les filières « pontes » et « génétique » sont considérées « cycle long ».

21.2.2. Les acteurs de l'amont.

Le pilotage par les marchés de l'activité de l'amont (éleveurs) est incarné par les opérateurs-intégrateurs (groupements de producteurs privés ou coopératifs, abatteurs indépendants, éventuellement filiales d'abattage de groupes de la grande distribution).

Les opérateurs-intégrateurs incluent le sanitaire dans leur cahier des charges, en particulier pour les maladies non réglementées. Ils assurent l'accompagnement¹²⁴ autant que la responsabilisation des éleveurs en articulant la dimension collective d'une filière et le traitement individuel de l'éleveur, pour l'accompagner vers la meilleure performance et le « remettre à niveau financièrement » en cas d'aléas.

Ils prescrivent la mise en production, mais garantissent le débouché, ce qui conduit éventuellement un même éleveur à enchaîner du canard à rôtir, du poulet de chair ou de la dinde et des durées de bande pouvant varier selon le calibrage du produit demandé par le marché. Il en résulte des interdépendances entre filières et sections en termes de mises en place et de quantités produites, comme de marchés.

Les GDS¹²⁵ développent, en complément de la mise en œuvre de leurs missions déléguées par l'État, des mutualisations en contrepartie de cotisations volontaires. Historiquement orientés sur les ruminants, les GDS, depuis leur reconnaissance « Organisme à vocation sanitaire (OVS) » s'ouvrent à d'autres espèces en fonction de l'émergence d'une demande dans un territoire donné. L'échelle peut être départementale ou régionale. Ainsi, en Hauts de France où existent suffisamment d'élevages non intégrés, une section volailles a été créée.

De leur côté, les OVVT¹²⁶ animent un réseau local de vétérinaires habilités dont certains sont désignés par les éleveurs de volailles comme leur vétérinaire sanitaire. Ce maillage de vétérinaires sanitaires assure notamment une surveillance événementielle continue sur tout le territoire et pour tous les types d'élevage. En cas de suspicion d'apparition d'une maladie réglementée ou émergente, ces vétérinaires interviennent en tant que vétérinaires mandatés pour mettre en place les mesures de lutte adéquates.

21.2.3. L'État.

Les textes réglementaires européens (notamment la loi de santé animale) et leurs conséquences sur les textes nationaux (ordonnances de 2020 et 2021) refondent les modalités de gestion du sanitaire animal. Leurs déclinaisons législative¹²⁷, réglementaire¹²⁸ et administrative traitent de la mise en œuvre des mesures sanitaires (prévention, surveillance et lutte) et de leur financement ainsi que de la prise en charge des pertes sanitaires directes et des pertes économiques indirectes. Ils sont adaptés selon les espèces et le classement des maladies ainsi que du contexte épidémiologique.

¹²⁴ Y compris avec des vétérinaires salariés

¹²⁵ Groupement de défense sanitaire

¹²⁶ Organisme vétérinaire à vocation technique

¹²⁷ Notamment articles L201-3 à L201-5 du CRPM sur les responsabilités de l'État dans la surveillance, la prévention, la lutte contre les dangers sanitaires :

¹²⁸ Notamment les arrêtés fixant les mesures de biosécurité applicables par les opérateurs et les professionnels détenant des volailles, relatif aux mesures de surveillance, de prévention, de lutte et de vaccination, définissant les zones à risque de diffusion, fixant les mesures de lutte contre chacune des maladies réglementées, qualifiant le niveau de risque épizootique, ...

Les principales maladies réglementées concernant les volailles sont l'influenza aviaire hautement pathogène, la maladie de Newcastle, les salmonelloses, la campylobactériose et la listériose¹²⁹. Leur dépistage est obligatoire.

S'agissant de l'IAHP, les mesures habituellement prévues (mise en place de zones de protection et de surveillance) ont été complétées par des mesures de vide sanitaire en 2021 et 2022, ainsi que par des abattages préventifs en 2022 réalisés sur une large échelle. Un plan de surveillance renforcé et des mesures de biosécurité ont été mis en place pour l'ensemble des maillons des filières avicoles (chair, ponte et gras), à l'échelle du territoire national. Les filières ont par ailleurs fait face à des restrictions aux exportations. La vaccination des canards contre l'IAHP a été rendue obligatoire pour les élevages de plus de 250 animaux en 2023, comme outil complémentaire à la biosécurité.

L'État propose aux éleveurs¹³⁰ d'adhérer à une charte sanitaire volaille dans le cadre de la lutte contre les infections à *Salmonella*.

¹²⁹ L'IAHP et la maladie de Newcastle sont de catégorie A, les salmonelloses non zoonotiques, la chlamydiose aviaire, l'IAFP et la mycoplasmosse aviaire sont en catégorie D, la fièvre de West-Nile est en catégorie E, la campylobactériose et la listériose ne sont pas classées

¹³⁰ Poules et coqs ainsi que dindes et dindons de reproduction au stade élevage et ponte et futures pondeuses et poules pondeuses

22. FILIÈRE AVICOLE : GRANDES LIGNES DU FINANCEMENT DU SANITAIRE

22.1. Les enjeux

22.1.1. Selon les situations sanitaires : temps de paix, crise modérée ou crise majeure.

En situation de paix, les dépenses concernent les domaines de la prévention et de la surveillance pour permettre de maintenir cette situation en l'état ainsi que la préparation à la crise (achat de matériel, exercices de simulation). En cas de maladie enzootique, elles doivent permettre une diminution du risque de diffusion, de la prévalence de la maladie et d'atteinte au consommateur.

La situation de crise modérée se caractérise par des dépenses maîtrisées et qui entrent dans la programmation budgétaire de l'État et des parties prenantes. L'intervention des dispositifs de mutualisation existants pour certaines maladies (caisses de secours et FMSE) permet que le reste à charge des opérateurs demeure à un niveau supportable. Les impacts indirects, qu'ils soient sur l'amont ou l'aval de la filière avec des restrictions d'activité et des impacts sur les exportations, restent limités. Elle ne déstabilise donc pas l'organisation économique globale.

La crise majeure entraîne des impacts majeurs en termes sanitaires et financiers. Les effets sont systémiques, se manifestent en dehors des zones réglementées, impactent significativement les marchés et peuvent perdurer après la crise. Les capacités financières des opérateurs et les budgets programmés par l'État sont insuffisants.

22.1.2. Miser sur la prévention pour éviter les crises et minimiser les coûts de la lutte.

Dans le domaine de la prévention, la biosécurité occupe une place importante. Les volumes financiers souvent conséquents pèsent sur les éleveurs. Il est encore nécessaire de déclencher, entretenir et accompagner la dynamique de l'amélioration, mais aussi de l'observance dans la durée. La biosécurité collective vise à prendre en compte la distribution spatiale des élevages et leurs connexions de manière à réduire les risques de diffusion d'une maladie à l'échelle d'un territoire.

22.1.3. Le financement de la surveillance a un impact sur la capacité à détecter des émergences.

L'État participe aux côtés des éleveurs au financement de la surveillance en lien avec l'importance d'entretenir une capacité de détection précoce et une surveillance continue, proportionnées au risque et mises en œuvre par des prestataires¹³¹ bénéficiant d'un modèle économique satisfaisant.

22.1.4. L'indemnisation des actions de lutte et des impacts doit demeurer responsabilisante.

Les conditions d'indemnisation doivent pouvoir assurer une prise en charge rapide des mesures sanitaires imposées, être connues des bénéficiaires et répondre aux besoins d'une reprise d'activité une fois la crise passée. Le principe d'un reste à charge pour le bénéficiaire doit pouvoir être maintenu dans le cadre de la responsabilisation des acteurs. La possibilité de moduler

¹³¹ Vétérinaires sanitaires, laboratoires d'analyse agréés

individuellement une indemnisation en cas de non-respect de règles de biosécurité renforce la responsabilisation de l'éleveur.

22.2. La réglementation

La responsabilité du détenteur pour assurer le bon état sanitaire de ses animaux constitue le principe général. Pour autant, l'importance des obligations qui peuvent en résulter conduit à mettre en place des dispositifs d'accompagnement techniques et financiers.

De même prévaut le principe que l'État indemnise les pertes sanitaires consécutives aux décisions d'abattage en lien avec une maladie réglementée.

Les décisions financières de l'État s'inscrivent en référence à la stratégie sanitaire et s'appuient sur un cadre législatif et réglementaire qui traite notamment des modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration. En aviculture, ce cadre est constitué par les textes disposant des mesures financières et des mesures techniques relatives à la lutte contre les pestes aviaires, maladies de Newcastle, influenza aviaire et les salmonelles zoonotiques.

22.3. État des lieux : l'organisation actuelle

22.3.1. Les principaux outils de mutualisation du financement du sanitaire existant en aviculture

22.3.1.1. Les caisses de secours.

Les caisses de secours sont fréquentes en production organisée ou intégrée et fonctionnent habituellement sur un cycle annuel avec des excédents reversés aux adhérents au printemps de l'année suivante. Elles sont rattachées le plus souvent à des organisations de producteurs¹³², coopératives ou non¹³³. Selon le type d'organisations de producteurs (avec transfert de propriété de la production ou pas), la cotisation est prélevée à son niveau ou par l'abattoir. Le niveau d'indemnisation¹³⁴ est variable¹³⁵ selon les règles prédéfinies, le nombre d'incidents dans l'année et le niveau des cotisations et ne correspond pas forcément au montant dont l'éleveur a besoin pour relancer un cycle de production.

22.3.1.2. Des accords interprofessionnels étendus

Les accords interprofessionnels traduisent l'implication des professionnels et des filières, notamment dans le domaine du sanitaire pour financer des actions d'intérêt collectif. Leur extension par l'État comportant une cotisation volontaire obligatoire (CVO) la rend obligatoire à toute la filière¹³⁶.

¹³² Les OP planifient les mises en place et les enlèvements dans les élevages, commercialisent la production, accompagnent les éleveurs dans le suivi sanitaire et technico-économique de leurs exploitations.

¹³³ L'intégrateur peut être un fournisseur d'aliments.

¹³⁴ Le reste à charge d'au moins 20 % peut être considéré comme une franchise, qui permet de responsabiliser le bénéficiaire.

¹³⁵ Il dépend du nombre de sinistres enregistrés intervenus dans l'année pour l'ensemble des adhérents au regard des participations collectées (« cotisations »).

¹³⁶ Référence au règlement sur l'organisation commune des marchés « OCM » règlement communautaire 1308/2013 du 17 décembre 2013, qui porte organisation commune des marchés sur tous les aspects des marchés agricoles. Ce règlement fixe les règles d'extension des Cotisations Volontaires. Ses articles 157 et 164 définissent les catégories d'accord qui peuvent déroger aux règles de concurrence. Un accord qui consisterait à définir un prix, un prix minimum ou des éléments de prix serait considéré comme anticoncurrentiel.

Par exemple, l'accord CIFOG, dans le cadre du plan Adour destiné à renforcer la lutte contre l'influenza aviaire hautement pathogène, comportait une mesure de contingentement de la production et un fonds d'indemnisation qui ont permis de le considérer comme relevant d'une action de prévention visée par les règles dérogatoires à l'OCM.

22.3.1.3. Les fonds mutualisés tels que définis par l'Union européenne.

L'Union européenne a défini, en conformité avec le cadre de l'OMC, des actions que chaque État membre peut mettre en œuvre et auxquels elle apporte un cofinancement européen. La France a mis en place en 2013 un dispositif pour compenser les pertes économiques résultant de risques sanitaires, le FMSE, en application d'une disposition de la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010. Le financement national est apporté par le FNGRA¹³⁷.

Le FMSE est une association d'agriculteurs assimilée à une société d'assurance mutuelle, mais n'est pas une solution assurantielle telle qu'on l'entend traditionnellement. Il permet de mobiliser des cofinancements publics à hauteur de 65 %, en complément des cotisations des exploitations agricoles à hauteur de 35 %. Dans le domaine de la santé animale, il peut, dans le cadre de programmes qu'il adopte, indemniser des pertes d'animaux, des pertes d'activité sur l'exploitation, le coût de certaines mesures de lutte et de traitement des animaux malades et des pertes commerciales¹³⁸. Dans le secteur avicole, des programmes ont été ouverts pour la maladie hémorragique virale du lapin et l'IAHP¹³⁹.

Par exemple, dans le cadre de l'IAHP et pour traiter la situation des éleveurs situés en zones indemnes¹⁴⁰, l'interprofession du foie gras (CIFOG) a créé en 2018 un fonds sanitaire de 4 M€ financé par une augmentation de cotisation sanitaire payée par les éleveurs de canards prêts à gaver et les gaveurs, passant de 10 à 40 € / 1000 palmipèdes. Il est intervenu¹⁴¹ selon les modes de calcul du FMSE et pour compléter à parité les interventions du FMSE.

Par ailleurs, la cotisation de la section avicole est passée en 2023 de 24 € à 48 € par exploitant pour un montant collecté de 1.391.380 €.

22.3.1.4. La couverture assurantielle

La couverture assurantielle est peu développée dans le domaine du sanitaire en élevage. Une assurance pour les éleveurs de poules pondeuses¹⁴² a existé de la part d'assureurs traditionnels, mais qui se sont retirés de ce marché. L'offre actuelle couvre la perte de revenu résultant de l'abattage sous ADPI (arrêté préfectoral portant déclaration d'infection) ordonné par l'État restant à la charge de l'éleveur après indemnisation de l'État¹⁴³ dans le cadre de la charte sanitaire salmonelle¹⁴⁴ et éventuellement de la caisse de secours de leur organisation de producteurs (hors franchise de 15 %¹⁴⁵). Elle indemnise l'éleveur sur la base d'un forfait¹⁴⁶ et non pas sous forme

¹³⁷ Fonds national de gestion des risques en agriculture

¹³⁸ Moindre valorisation des productions labellisées par exemple.

¹³⁹ Programme influenza aviaire de 3,5 millions d'euros.

¹⁴⁰ Soutien des éleveurs des zones indemnes d'IAHP pénalisés par la pénurie de canetons (hors champ d'indemnisation publique).

¹⁴¹ Indemnisation des « pertes chez les éleveurs et gaveurs des zones indemnes directement ou indirectement affectées par l'absence de livraisons en provenance ou à destination d'élevages bloqués ou foyers » pertes liées à des mesures de sécurisation sanitaire décidées par le CIFOG dans ses accords interprofessionnels, ainsi que les frais d'analyse.

¹⁴² Œuf de consommation ou d'accoupage.

¹⁴³ Cette indemnisation rassure l'assureur qui considère l'administration comme rigoureuse.

¹⁴⁴ Maladie réglementée.

¹⁴⁵ Ce qui permet de responsabiliser l'éleveur.

¹⁴⁶ Jusqu'à 150 000 € sans expertise

indemnitaire, dans l'idée qu'au total l'éleveur puisse relancer un nouveau cycle de production. Elle peut aussi couvrir le risque de carence en poulettes ainsi que d'autres maladies : mycoplasmoses et histomonose de la dinde. L'extension au risque IAHP couverte par un réassureur a été tentée, mais n'a concerné que 50 éleveurs pour un risque systémique.

22.4. Financement des actions de prévention, surveillance et lutte contre l'influenza aviaire hautement pathogène

22.4.1. Enjeux

L'influenza aviaire hautement pathogène représente un enjeu sanitaire majeur pour toutes les filières volailles en raison de la répétition des crises depuis 2015 qui a déstabilisé plusieurs filières, notamment celle du canard gras. La France a ainsi été affectée sept années sur neuf par cinq crises (2015-2016, 2016-2017, 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023). La crise de 2021-2022 a été la plus aigüe, a conduit à 22 millions d'animaux abattus et a concerné 24 départements.

Le financement des actions de prévention (mise à niveau de la biosécurité, vaccination, communication pour la sensibilisation), de surveillance (par exemple sur la faisabilité de certains échantillonnages de surveillance programmée, notamment dans les petits élevages) et de lutte ainsi que la prise en compte des pertes économiques induites par ces épizooties est ainsi au cœur des préoccupations de l'ensemble des parties prenantes depuis une dizaine d'années.

22.4.2. Réglementation

Les mesures financières vis-à-vis de l'influenza aviaire sont fixées par l'arrêté du 10 septembre 2001 « établissant des mesures financières relatives à la lutte contre les pestes aviaires, maladie de Newcastle et influenza aviaire ». Cet arrêté a été modifié six fois depuis sa parution, la dernière datant du 27 septembre 2024.

22.4.3. Schéma de financement

Une estimation des coûts dépendante de scénarios de diffusion

Une estimation du montant des actions de prévention, lutte et surveillance ainsi que l'estimation de l'impact économique de la maladie ont été réalisées dans le cadre de la mission CGAAER 23073 sur la « rénovation du financement du sanitaire dans le domaine animal ».

Ces montants ont été estimés par des travaux collaboratifs impliquant l'ensemble des parties prenantes. La difficulté à réunir les données pour toutes les rubriques à financer, consécutive à l'absence de système d'information dédié et partagé, a conduit à établir les estimations, principalement à dire d'expert, qui sont donc à considérer comme des ordres de grandeur. Malgré leur imprécision, elles permettent d'identifier des enjeux pour le schéma de financement de la prévention, de la surveillance et de la lutte ainsi que de l'impact de l'IAHP.

Trois scénarios de diffusion de l'IAHP, non cumulatifs, ont été différenciés : épizooties de faible, moyenne ou grande ampleur :

- Scénario 1 : Quelques foyers éparpillés sur le territoire sans diffusion significative entre élevages avec un nombre de foyers limité (de l'ordre d'une à quelques dizaines). Ce scénario prend en compte le coût de la vaccination. On se fonde pour l'estimation des coûts sur la saison 2023-2024 qui se rapproche des critères quantitatifs de ce scénario ;

- Scénario 2 : Épidémie marquée par une diffusion entre élevages dans des zones pouvant être potentiellement de forte densité, mais suffisamment contenue pour éviter de représenter une menace particulière sur l'élevage sélection accoupage. Une telle épidémie peut se caractériser par une centaine d'élevages touchés sur la saison. Ce scénario ne prend pas en compte le coût de la vaccination. On s'appuie sur l'estimation des coûts de l'épidémie connue lors de la saison 2016-2017, qui se rapproche des critères de ce scénario ;
- Scénario 3 : Épidémie avec diffusion importante entre élevages dans une ou plusieurs régions de forte densité avec atteinte de l'élevage sélection accoupage. Ce scénario ne prend pas en compte le coût de la vaccination. On se fonde pour l'estimation des coûts sur la saison 2021-2022 qui se rapproche des critères définis pour ce scénario.

Il n'a par ailleurs pas été possible, toujours en raison de l'absence de système d'information dédié, de différencier les différentes filières de volailles dans l'état des lieux des coûts.

Les coûts de la lutte et de son impact peuvent être majeurs

La distribution des coûts selon le domaine d'action et le scénario est indiquée dans la figure 1.

Selon le scénario, le coût total estimé pour l'influenza aviaire, hors coût de réorganisation de l'élevage, qui est une mesure prospective non arbitrée à ce jour, est de 231 M€ (scénario 1), 531 M€ (scénario 2) ou 1092 M€ (scénario 3).

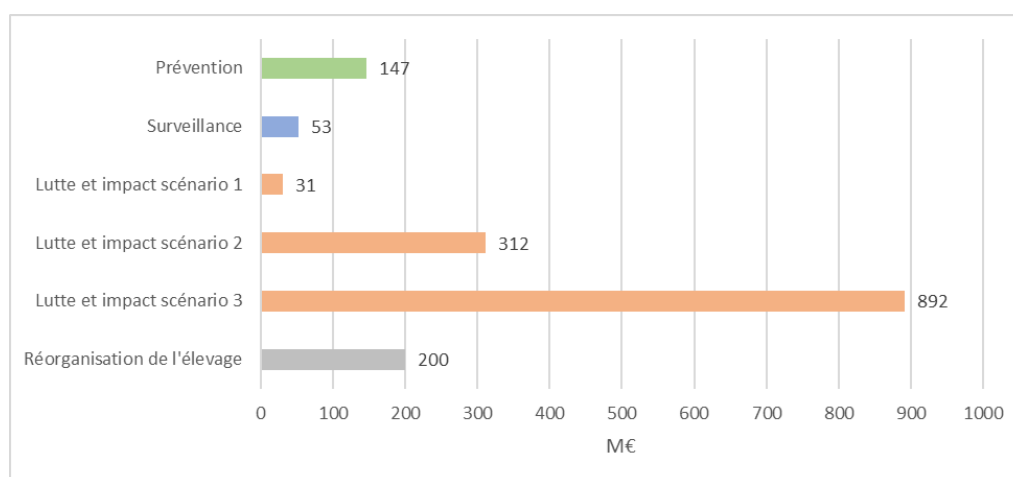


Figure 1 : Distribution des coûts de l'influenza aviaire hautement pathogène selon le domaine d'action et le scénario

La prévention montre des marges de progrès en termes de réalisation

L'étude du CGAAER a permis d'estimer le taux de réalisation des coûts des différentes actions. Dans le domaine de la prévention, cette estimation met en évidence un taux de réalisation de 57 % pour les actions de biosécurité, notamment pour la mise en conformité des élevages aux normes de biosécurité externe qui relèvent de la responsabilité des éleveurs. Ce constat montre la difficulté des éleveurs à financer cette mesure.

La répartition du financement des actions est dominée par l'État et les filières

L'État est le contributeur majoritaire pour tous les domaines de dépense (tableau 1). Pour la prévention (36 %), cela tient au financement de la vaccination des canards. Pour la surveillance

(88 %), c'est en raison essentiellement de la prise en charge de la surveillance post-vaccinale. Pour la lutte et l'impact économique (de 56 % à 69 % selon le scénario), cela est dû pour la lutte au cadre réglementaire qui dispose que l'État prend en charge l'indemnisation des mesures sanitaires qu'il impose et pour l'impact au fait que les impacts économiques se sont avérés tellement massifs que l'État a dû nécessairement prendre le relai des filières qui ne pouvaient assumer cette charge. Le cas de l'IAHP se distingue en cela d'autres maladies épizootiques majeures, comme la PPA, où ces impacts ne se sont pas encore produits et dont la prise en charge n'est pas à ce jour déterminée.

Tableau 1 : Estimation de la répartition des financeurs par domaine d'action de prévention, surveillance et lutte contre l'IAHP (M€ (% du financement du domaine))

Domaine	Eleveur	OP	Filière	État	Aval	Inter-pro	GDSF	OFB	FNC	Coll. Terr.	Vivea	Autre	Non affecté
Prévention	35,5 (24)	9,1 (6)	45,0 (31)	52,9 (36)	1,0 (1)		0,1 (0)	0,1 (0)	0,2 (0)	1,0 (1)	1,0 (1)		0,7 (1)
Surveillance	4,0 (8)			47,0 (88)		0,8 (1)		0,2 (0)	0,2 (0)	1,0 (2)			
Lutte et impact S1	0,1 (0)		10,0 (32)	19,9 (64)	1,2 (4)								
Lutte et impact S2	7,8 (3)		114,5 (37)	174,3 (56)	11,7 (4)				1,0 (0)			3,1 (1)	
Lutte et impact S3	18,5 (2)		185,0 (21)	617,7 (69)	63,0 (7)				2,0 (0)			6,1 (1)	
Réorganisation élevage													200,0 (100)
Total	65,9 (4)	9,1 (1)	354,6 (22)	911,9 (56)	76,9 (5)	0,8 (0)	0,1 (0)	0,3 (0)	3,4 (0)	2,0 (0)	1,0 (0)	9,2 (1)	200,7 (12)

Il faut noter que, depuis 2016-2017, les modalités du dispositif d'indemnisation des entreprises de l'aval et de services spécialisés ont évolué (taux d'aide, taux de spécialisation et plafond).

Les indemnisations sanitaires et économiques prennent en compte les pertes engendrées par les mesures sanitaires imposées par l'État dans le cadre de la lutte contre l'influenza aviaire (indemnisation à 100 %) auxquelles s'ajoutent la contribution publique au programme du FMSE, le financement de l'activité partielle¹⁴⁷, la prise en charge de cotisations à la mutualité sociale agricole (MSA) et les moyens humains déployés par l'État pour faire face à la crise et à ses conséquences économiques.

Des cofinancements européens interviennent pour les indemnisations économiques et le programme FMSE.

Les dispositifs d'indemnisation économique en aviculture couvrent actuellement les différentes composantes des filières : sélection accoupage, éleveurs, entreprises avicoles d'abattage et de transformation, centres de conditionnement et entreprises de services spécialisés dans le secteur avicole. Leur activité doit être située en zone réglementée ou en lien avec la zone réglementée. Les modalités d'indemnisation économique diffèrent notamment selon l'appartenance du bénéficiaire à l'amont ou l'aval des filières. Le niveau d'indemnisation économique atteint fréquemment 100 %.

¹⁴⁷ Ministère chargé du travail

Le dispositif amont indemnise des jours de vide sur la base de marge brute journalière passée. Il prend en compte l'impact au-delà de la levée des restrictions sanitaires (périodes I1, I2¹⁴⁸ et I3¹⁴⁹ et cas particulier du plan « Adour »¹⁵⁰). L'idée du passage pour le maillon amont à une indemnisation de la baisse d'excédent brut d'exploitation (EBE) pour les éleveurs en zone réglementée a été discutée en 2023, mais n'a pas été mise en œuvre. Une avance sur l'indemnisation économique des éleveurs a été mise en place en 2023, en attendant la stabilisation de la crise et la définition des modalités d'indemnisation.

Les dispositifs aval et accouveurs indemnisent des pertes d'EBE pendant la période de crise. Des aides à la trésorerie remboursable existent pour les entreprises de l'aval ou de service spécialisées.

22.4.4. Financement des actions de surveillance et de lutte contre les salmonelles réglementées

22.4.4.1. Enjeux

Les salmonelles sont le deuxième agent zoonotique en Europe en termes d'incidence de cas humains. L'implication de la filière avicole, et en particulier la consommation d'œufs, dans les cas de salmonellose humaine est à l'origine de la réglementation communautaire qui s'est mise progressivement en place dès 2007 et qui demande à chaque État membre de mettre en place un plan de lutte dans les élevages de dindes et de Gallus quel que soit l'étage et la filière de production. Ce plan de lutte est basé sur le dépistage des troupeaux et l'élimination précoce des troupeaux infectés à l'exception des poules pondeuses qui peuvent être maintenues en production si les œufs de consommation subissent un traitement d'assainissement vis-à-vis des salmonelles.

22.4.4.2. Financement

Les modalités de financement sont encadrées par plusieurs arrêtés financiers.

Les élevages de poulets et de dinde de chair sont indemnisés uniquement sur la base d'un forfait pour les opérations de nettoyage désinfection (1,27 euro/m² de bâtiment). Cette indemnisation est soumise au respect de la réglementation relative à la biosécurité.

Les propriétaires des troupeaux de pondeuses d'œufs de consommation et de reproduction (stade élevage et ponte) peuvent toucher une indemnisation pour l'élimination précoce de leurs troupeaux infectés s'ils sont adhérents au dispositif facultatif de la charte sanitaire qui consiste au respect de règles d'aménagement et de fonctionnement garantissant un bon niveau de biosécurité. L'indemnisation correspond à un montant forfaitaire qui dépend de l'âge des animaux éliminés, de leur mode de production, etc. A cette indemnisation, uniquement pour les élevages de pondeuses (stade élevage ou ponte), se rajoute une indemnisation forfaitaire pour le nettoyage désinfection des élevages infectés en fonction du nombre d'animaux présents dans le bâtiment.

L'État participe à l'indemnisation des dépistages effectués dans les élevages de reproducteurs et les couvoirs.

¹⁴⁸ I1 période durant les restrictions sanitaires et I2 période à la suite des restrictions avec un taux d'indemnisation distinct entre le cas général et les exploitations contraintes de ne pas remettre en production à la levée des restrictions sanitaires dans le cadre d'une stratégie de repeuplement progressive

¹⁴⁹ Les difficultés d'approvisionnement principalement en canetons après la levée des restrictions sanitaires avec une indemnisation sanitaire complémentaire dite I3 pour tenir compte des défauts majeurs d'approvisionnement en caneton (I2 dans la limite de 150 jours de vide consécutifs à la levée des restrictions sanitaires)

¹⁵⁰ Plan volontaire des organisations professionnelles du sud-ouest pour réduire la densité pendant les périodes à risque

Depuis 2016, le coût global du plan varie entre 7 M€ et 12 M€, trois quarts des dépenses concernant la gestion des foyers. Ce plan bénéficie d'un cofinancement européen qui se réduit d'année en année (jusqu'en 2023, 50 % des coûts d'élimination des troupeaux ont été cofinancés contre seulement 20 % désormais, 3,1 M€ et 1,14 M€ ont été respectivement versés en 2021 et 2023) et qui risque de disparaître, car soumis au respect des objectifs de prévalence et au respect des fréquences des dépistages officiels qui ne sont pas atteints.

23. FILIÈRE AVICOLE : ÉQUARRISSAGE

L'équarrissage se définit comme une ou plusieurs des activités suivantes :

- La collecte et le transport de cadavres d'animaux,
- Leur traitement,
- L'élimination ou la valorisation des sous-produits du traitement (en règle générale : farines de viandes et d'os et graisses).

23.1. Les enjeux

L'équarrissage est une activité stratégique pour les filières d'élevage, qui présente des enjeux de trois ordres : sanitaire (effectivité du ramassage, délais de collecte, risque de dissémination de germes pendant le transport, biosécurité, rejets industriels), économique (impact économique des crises sanitaires, impacts éventuels en termes d'image), épidémiologique (le suivi précoce des mortalités peut permettre d'anticiper l'arrivée des maladies). Elle s'inscrit dans un triple contexte :

- Récurrence des aléas climatiques et sanitaires qui génèrent des pics de mortalité et exercent ainsi une forte pression sur la logistique et l'outil industriel,
- Changement de statut de la France au regard du risque d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) dont il résulte potentiellement une baisse des tonnages à traiter en C1/C2 (voir infra) et un risque de fermeture de lignes,
- Volatilité des prix de la matière première et de l'énergie avec une incidence sur les coûts de traitement.

Enjeux également en termes de collecte, de fiabilisation et de partage des données.

23.2. La réglementation

Le règlement (CE) n°1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établit les règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux (SPAN) et produits dérivés non destinés à la consommation humaine. Ce texte adopte en particulier une classification des sous-produits animaux et produits dérivés en trois catégories reflétant le niveau de risque qu'ils présentent pour la santé publique et animale. Ces trois catégories sont désignées, de la plus à la moins à *risque*, par « C1 », « C2 » et « C3 ».

Le code rural et de la pêche maritime a été profondément remanié avec la réforme de 2009 (voir infra). Les sous-produits animaux sont traités dans la partie législative, livre II, titre II, chapitre VI :

- L'article L.226-1 définit la consistance de la mission de service public de l'équarrissage, qui relève de la compétence de l'État et prévoit que la gestion de tout ou partie de ce service peut être confiée à FranceAgriMer.
- L'article L.226-2 définit l'activité d'équarrissage.
- L'article L.226-3 impose aux détenteurs d'animaux de rente d'être en mesure de justifier à tout moment qu'ils ont conclu un contrat soit directement, soit par le biais d'une structure (en l'espèce : ATM¹⁵¹), avec un équarrisseur.
- L'article L.226-6 fixe au détenteur ou propriétaire de cadavres d'animaux un délai maximum de 48 heures pour avertir la personne chargée de l'enlèvement. Il fixe à l'équarrisseur un délai de deux jours francs à compter de cet avertissement pour enlever les animaux.

¹⁵¹ Animaux trouvés morts

En outre, les entreprises de collecte, traitement, transformation, entreposage, élimination ou recyclage de SPAN agréées sont des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises à la directive n°2010/75/UE du 24 novembre 2010 du Parlement européen et du Conseil sur les émissions industrielles dite « directive IED ».

23.3. État des lieux : l'organisation actuelle

La présente fiche concerne les filières « volailles ». Il faut toutefois avoir à l'esprit que l'équarrissage est un service multifilières : il n'y a pas un équarrissage pour les ruminants, un équarrissage pour les porcs, un pour les volailles, etc. Au gré d'une tournée, l'équarrisseur collecte, transporte et in fine achemine à l'usine d'équarrissage les cadavres qui lui ont été signalés, toutes espèces confondues, y compris le cas échéant la faune sauvage. Les cadavres sont traités ensemble à l'usine. Dans ce qui suit sera dans un premier temps présenté ce qui relève de l'organisation générale des services public et privé d'équarrissage puis, dans un second temps, quelques données propres aux filières volailles.

23.3.1. Organisation générale

La réforme de 2009 a parachevé la réduction de périmètre du service public de l'équarrissage (SPE) engagée en 2006, et s'est accompagnée de l'apparition d'une nouvelle catégorie d'acteurs, les ATM (pour *Animaux trouvés morts*), associations au nombre de huit, distinctes ou non des interprofessions. Le dispositif fonctionne désormais en régime de croisière avec schématiquement :

- des marchés ATM départementaux pour le traitement des animaux morts en élevage en métropole (450 000 t en 2021 – 126 M€) ;
- un marché SPE à lots départementaux en métropole (marché d'intérêt général – MIG) pour la faune sauvage, les fourrières, parcs zoologiques, cétacés échoués, le SPE étant également compétent pour les animaux morts en élevage Outremer (globalement le SPE a pris en charge 4 500 t de cadavres d'animaux en 2021 pour 4M€) ;
- des marchés privés pour les sous-produits des abattoirs et ateliers de découpe et de transformation dont les matériels à risques spécifiés (MRS), les sous-produits provenant des vétérinaires, des particuliers ... (475 000t en 2021).

Au total 930 000 t de sous-produits animaux (SPAN) C1/C2 ont ainsi été prises en charge en 2021 par les équarrisseurs.

Sous coordination de l'ATM porc (ATM coordinatrice), les ATM procèdent à une mutualisation des coûts dont il résulte qu'au sein d'une filière donnée, la contribution d'un éleveur est indépendante de son département d'implantation : la contribution des éleveurs est, par conséquent, décorrélée des prix des marchés départementaux, lesquels se situeraient dans un rapport de 1 à 5, voire plus de 5. En métropole, l'éleveur à jour de sa cotisation fait appel en tant que de besoin à l'équarrisseur désigné sur son département. Dans les filières à cotisation facultative, l'éleveur qui prend la décision de ne pas cotiser doit contractualiser avec l'équarrisseur de son choix. En Outremer, le service étant public, l'éleveur n'a pas à cotiser. De manière générale les détenteurs d'animaux relevant du SPE font appel à l'équarrisseur compétent sur leur territoire, en Outremer comme en métropole.

Le MIG (voir *supra*) passé dans le cadre du SPE (métropole) courait jusqu'au 31 décembre 2023, reconductible deux fois par périodes d'un an. Il se poursuit par conséquent jusqu'au 31 décembre 2025 au plus tard.

S'agissant du volet Outremer du SPE : La Guadeloupe est couverte par un marché public à 2 lots. Il en est de même pour la Réunion. La Martinique est couverte par un arrêté de réquisition permanent.

La gestion du SPE (métropole + Outremer) est assurée par FranceAgriMer.

Les marchés privés départementaux liant les ATM aux équarrisseurs courent jusqu'au 31 décembre 2024. FranceAgriMer en assure le suivi technique et financier pour le compte des ATM.

Enfin, des contrats privés sont passés avec des entreprises agréées par les exploitants d'abattoirs, ateliers de découpe et de transformation et bouchers.

Les équarrisseurs, aujourd'hui au nombre de quatre (deux « gros » et deux « petits »), exploitent huit usines en France (trois pour chacun des deux « gros », une pour chacun des deux « petits »). La capacité globale de traitement autorisée en C1/C2 est de 1.2 Mt/an, la capacité installée de l'ordre de 1 Mt/an.

Le constat général auquel conduit une analyse du système d'équarrissage en France est celui d'un fonctionnement satisfaisant en « *temps de paix* » (avec tout de même un point de vigilance en Corse, dans les Pyrénées-Atlantiques et en Outremer) et d'une saturation rapide en situation de crise avec des délais de ramassage qui peuvent atteindre huit voire quinze jours, ce qui impose de recourir à des solutions de substitution dans l'urgence. La marge capacitaire de l'outil industriel pour le temps de crise, une fois les tonnages de routine comptabilisés, peut être estimée en première approche à 400 t/j¹⁵², quand les pics de mortalité se situaient à 1 400 – 1 500 t/j lors des dernières crises IAHP ou canicule. Naturellement, rien ne dit que ces pics ne pourraient pas être dépassés en cas de concomitance de plusieurs crises. Il est à noter que la présence d'une trop grande quantité de cadavres de volailles (en proportion avec les autres espèces équarries) affecte le fonctionnement des lignes de traitement des usines de transformation et de traitement de ces matières. Le process s'enraye à l'atteinte d'un seuil de 50% du poids traité, rendant donc impossible la mise en place de lignes dédiées lors d'épisodes de mortalité massive de volailles.

23.3.2. Organisation des filières volailles

L'organisation mise en place fait apparaître trois filières distinctes : il n'y a pas une ATM volailles *générique* mais trois ATM : une pour la volaille de chair (dite « ATM avicole »), une pour la volaille de ponte et une pour les palmipèdes gras.

L'ATM avicole est constituée en association distincte de l'interprofession. Les deux autres sont portées par leurs interprofessions respectives.

Les adhérents de l'ATM avicole fournissent aux équarrisseurs le troisième contingent en tonnage de cadavres d'animaux trouvés morts en ferme en métropole (31 000 t en 2020 – source ATM), derrière les filières de ruminants et de porcs. Le coût pour la filière ressort à 7.9 M€ hors TVA en 2020, soit 252 €/t hors TVA, le coût moyen tous ATM ressortant pour la même année à 305 €/t hors TVA (source ATM).

Les adhérents de l'ATM ponte ont fourni 7229 t aux équarrisseurs en 2020 (source ATM – quatrième contingent). Le coût pour la filière ressort à 2 M€ hors TVA en 2020, soit 279 €/t hors TVA.

Les adhérents de l'ATM palmipèdes gras ont fourni 4 150 t aux équarrisseurs en 2020 (source ATM). Le coût pour la filière ressort à 1.2 M€ hors TVA en 2020, soit 295 €/t hors TVA.

Ces chiffres s'entendent hors tonnages de cadavres liés à la crise IAHP (plus de 42 000 tonnes en 2021-22), qui ne sont pas gérés par les ATM mais par l'État (DGAL avec prise en charge par le programme 206).

L'ATM palmipèdes gras lève une contribution volontaire étendue (obligatoire) auprès des acteurs de l'amont et de l'aval par l'intermédiaire des établissements départementaux de l'élevage (EDE) pour alimenter son budget en recettes et payer les factures des équarrisseurs.

Les deux autres ATM fonctionnent sur cotisation facultative.

¹⁵² Selon le rapport 22035 du CGAAER « *Le service public de l'équarrissage – bilan du fonctionnement de l'organisation résultant de la réforme de 2009* » (<https://agriculture.gouv.fr/reforme-du-service-public-de-lequarrissage>), cette marge pourrait être portée à 1 900 t/j modulo des efforts organisationnels