

AVIS
de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation,
de l'environnement et du travail
relatif à un projet de cahier des charges
pour une étude visant à analyser les circuits commerciaux de bovins
et à évaluer la traçabilité des mouvements en fonction des circuits et des structures

RAPPEL DE LA SAISINE

L'Agence nationale de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) a été saisie le vendredi 16 juillet 2010 par Direction générale de l'alimentation (DGAI) d'une demande d'avis relatif à un projet de cahier des charges pour une étude visant à analyser les circuits commerciaux de bovins et à évaluer la traçabilité des mouvements en fonction des circuits et des structures.

CONTEXTE

La DGAI a saisi l'Anses d'une demande d'avis sur « *un projet de cahier des charges d'une étude sur la faisabilité d'un rallongement du délai de séjour en centre de rassemblement agréé des bovins destinés aux échanges intra-communautaire* ». Cette étude serait confiée à l'Institut de l'élevage qui aurait à travailler sur la base de données nationale d'identification (BDNI) dans le but d'évaluer la capacité de cette base de données à rendre compte de la traçabilité des mouvements d'animaux au regard des exigences nationales et communautaires (en termes de délais) pour ces mouvements.

Les résultats de cette étude devraient, dans un deuxième temps, faire l'objet d'une nouvelle saisine de l'Anses pour évaluer le risque de transmission des maladies contagieuses des ruminants depuis la sortie de leur exploitation d'origine jusqu'à leur destination finale (sur le territoire national ou dans un autre Etat membre après échange) au regard des pratiques actuelles de commercialisation et dans le cadre d'une modification des délais de notification de la durée de séjour des animaux dans les centres de rassemblement.

En effet, le but ultime de ces travaux (étude de l'Institut de l'élevage et saisine de l'Anses) est de disposer, dans le cas d'un raccourcissement des délais de notification (48 heures au lieu de sept jours), d'arguments pour proposer à la Commission européenne un assouplissement aux règles de circulation actuellement en vigueur dans l'Union :

- un allongement de la durée de séjour maximal en centre de rassemblement avant l'échange dans un pays membre ; cette durée maximale est actuellement de six jours ;
- un transit possible par plusieurs structures intermédiaires avant expédition des animaux, sous réserve de leur agrément.

Les mouvements intra-communautaires de ruminants sont régis par les directives 97/12/CE et 64/432/CEE pour les bovins et 91/68/CEE pour les petits ruminants. Pour les bovins destinés aux

échanges intra-communautaires qui transitent par un centre de rassemblement agréé, la durée maximale de rassemblement est fixée par la directive 64/432/CEE à six jours. Ces directives sont assez anciennes et depuis leur parution, la traçabilité des animaux a progressé en France notamment au travers de la création d'une base de données nationale d'identification (BDNI) reconnue par la Commission européenne et au travers du réseau de surveillance des vétérinaires sanitaires.

Compte tenu des progrès réalisés dans ces domaines, la DGAI souhaite demander à la Commission européenne certains assouplissements aux dispositions de la directive 64/432/CEE sur la possible augmentation du délai de passage en centre de rassemblement avec une notification raccourcie (à 48 heures au lieu de sept jours actuellement).

METHODE D'EXPERTISE

L'expertise collective a été réalisée sur la base d'un rapport initial rédigé par deux rapporteurs, qui a été présenté, discuté en séance et validé par le Comité d'experts spécialisé « Santé animale » (CES SA) réuni les 13 octobre et 17 novembre 2010.

L'expertise s'est appuyée sur :

- l'étude des éléments suivants :
 - o texte de la saisine ;
 - o cahier des charges relatif à la mise en œuvre d'une enquête de faisabilité d'un allongement du délai de séjour en centre de rassemblement agréé des bovins destinés aux échanges intra-communautaires ;
 - o directive 64/432/CEE du Conseil du 26 juin 1964 ;
 - o directive 97/12/CE du Conseil du 17 mars 1997 ;
 - o directive 91/68/CEE du Conseil du 28 janvier 1991 ;
 - o arrêté ministériel du 09 juin 1994 relatif aux règles applicables aux échanges d'animaux vivants, de semences et embryons et à l'organisation des contrôles vétérinaires ;
 - o note de service DGAL/SDDST/N2009-8152 du 27 mai 2009 ;
 - o cahier des charges national des opérations de terrain (CCOT), identification bovine en France, V 3.01. Ministère de l'agriculture – Institut de l'élevage ;
 - o travaux de recherche sur l'analyse du réseau d'échange des bovins en France métropolitaine conduits dans le cadre d'une thèse d'Université (en cours de publication) ;
- une discussion entre les rapporteurs et les membres du CES SA.

ARGUMENTAIRE

L'argumentaire de l'Anses est fondé sur l'avis du Comité d'experts spécialisé « Santé animale » dont les éléments sont présentés ci-dessous :

« 1. Rappel de l'objet de la saisine »

La saisine porte sur l'expertise du cahier des charges d'une étude devant être réalisée par l'Institut de l'élevage à la demande de la DGAI.

Cette étude a pour objet de participer à fournir des données pour une analyse de risque (saisine ultérieure de l'Anses) de transmission des maladies contagieuses des ruminants (bovins et petits ruminants) destinés aux échanges intra-communautaires, depuis la sortie de leur exploitation d'origine jusqu'à leur destination finale. Cette analyse devrait permettre de comparer les risques en

appliquant la réglementation européenne en vigueur relative à la commercialisation et à la traçabilité dans l'UE, et dans l'hypothèse de modifications des règles actuelles (propositions de dérogation).

Cette analyse de risque devrait en effet fournir l'argumentaire pour une demande à la Commission européenne d'un allongement de la durée de séjour maximal en centre de rassemblement avant l'échange dans un pays membre. Cette durée maximale fixée par les directives relatives aux échanges (97/12/CE, 91/68/CEE et 64/432/CEE) est actuellement de six jours et il serait proposé de l'étendre à 15 jours. En contrepartie, la durée de notification par les opérateurs de ces mouvements, actuellement de sept jours, serait raccourcie à 48 heures.

Les arguments de la DGAI pour les propositions de dérogation sont les suivants :

1- Depuis la parution des directives sur les échanges, de nombreux progrès à la fois sanitaires et en termes de traçabilité ont été réalisés :

- la situation épidémiologique au regard des grandes maladies enzootiques des ruminants (brucellose, tuberculose et leucose bovine enzootique) est excellente ;
- la France est maintenant dotée d'un système de traçabilité de qualité, grâce à la base de données nationale d'identification (BDNI) ;
- la France possède un dispositif de surveillance reconnu, à travers ses vétérinaires sanitaires ;
- la contrainte des six jours maximum dans les centres de rassemblement pose des problèmes aux opérateurs, notamment pour certaines catégories d'animaux comme les taureaux ou les femelles gestantes et il est probable qu'en supplément des 5 à 6% de non-conformités observées (chiffres fournis après analyse des données de la BDNI) ces règles « sont parfois contournées par les opérateurs (falsifications des notifications ou des dates de notification de mouvements de manière à ce que la règle des six jours ou du passage par un seul centre soit en apparence respectée) ». La DGAI émet donc l'hypothèse qu'en allongeant le délai maximal de détention dans les centres, la contrainte serait moindre et le respect de la mesure, meilleure.

2- En Belgique, les autorités sanitaires ont accordé aux professionnels une dérogation aux règles communautaires. Les animaux belges peuvent en effet séjourner jusqu'à 14 jours dans les centres de rassemblement, ce qui correspond à la durée de validité de leur ASDA.

2. Description du cahier des charges

Le cahier des charges tel que soumis à l'analyse des experts de l'Anses comprend :

- une page de contexte et de problématique présentant les règles actuelles de circulation (un seul passage en centre de rassemblement, un délai maximal de six jours dans le centre de rassemblement) et évoquant l'importance et l'intérêt de la modification de délai de notification proposée (cf. supra) ;
- une demi-page d'objectifs opérationnels qui sont au nombre de trois : deux objectifs correspondant à une analyse descriptive des données en vue de fournir des informations pour l'analyse du risque ultérieure et le troisième objectif étant plus opérationnel puisqu'il évoque la création d'un outil de requête de la BDNI par les DD(CS)PP (Directions départementales (de la cohésion sociale et) de la protection des populations) dans le but d'améliorer le contrôle des règles de traçabilité en vue d'une certification export plus fiable ;
- un paragraphe pour préciser l'utilité du travail réalisé notamment pour l'analyse du risque qui serait demandée ultérieurement à l'Anses ;
- un délai de réalisation de deux mois à la livraison du cahier des charges.

Ce cahier des charges apparaît particulièrement succinct (une page et demie au total) et peu précis au regard du travail demandé. En particulier, il ne contient aucune information sur :

- les objectifs détaillés de l'étude. Quelles sont notamment les sorties attendues de l'analyse descriptive demandée ?

- la forme des résultats de l'étude : rapport synthétique ou au contraire détail de toutes les analyses produites ?
- la méthode devant être utilisée : il semble que seule la BDNI serait prise en compte pour cette étude alors que d'autres bases de données comme TRACES (base de données européenne sur les mouvements d'animaux au sein de l'UE) ou SIGAL (base française de données sanitaires) pourraient être utiles. Aucune information n'est, non plus, fournie sur la manière dont les extractions de la BDNI seront effectuées, et qui effectuera les requêtes : la DGAI à la demande de l'Institut de l'élevage, ou l'Institut de l'élevage lui-même ?

3. Rappels sur le fonctionnement du suivi de l'identification et de la traçabilité des animaux en France

La BDNI répertorie les données d'identification (description d'entités) et de traçabilité (mouvements d'animaux).

❖ Vocabulaire

Les opérateurs commerciaux (art.2 Dir. 97/12/CE) sont distingués de deux façons dans la BDNI : les centres de rassemblement et les activités de négoce (cahier des charges relatif à l'identification bovine).

Un centre de rassemblement (art.2 Dir. 97/12/CE, AM 09/06/94) représente tout emplacement où sont rassemblés des animaux issus de différentes exploitations d'origine en vue de la constitution de lots destinés à des échanges. Ces centres doivent être agréés.

Par ailleurs, un opérateur qui décharge ses animaux dans un lieu géographiquement connu et enregistré est considéré, dans la BDNI, comme responsable d'un centre de rassemblement. Ce centre de rassemblement est alors répertorié, que les animaux fassent l'objet d'un échange ou non. Les autres activités de négoce ne sont pas incluses dans cette définition et représentent seulement une activité supplémentaire recensée dans la BDNI.

❖ Fonctionnement de la BDNI

Les données d'identification correspondent à plusieurs tables descriptives : les animaux, les exploitations dans lesquelles sont détenus les animaux et les personnes qui en sont responsables : les détenteurs.

Les données de traçabilité correspondent à l'enregistrement des mouvements entre exploitations. Ces mouvements sont répartis en tables cloisonnées (non complètement connectées entre elles) par types d'exploitations : élevages, centres de rassemblement, marchés, équarrissages et abattoirs.

Chaque détenteur a obligation de signaler à la BDNI tout événement (naissance, entrée ou sortie) survenu aux animaux dont il est responsable. Cette notification peut se faire par un support papier ou un support électronique.

Les données bovines sont les plus abouties à ce jour ; une table 'bovins' décrit individuellement les animaux, et des données de circulation individuelles existent dans chacune des tables. Pour chaque table, ne sont maîtrisées que les périodes de détention (entrée et sortie) dans le lieu d'où la notification est effectuée. Les informations autres (précision de la cause du mouvement ou le lieu de destination/provenance) sont dépendantes de la rigueur du détenteur notifiant. Pour les petits ruminants, les informations individuelles sont manquantes (l'identification individuelle des ovins est, en effet, encore en cours), la BDNI ne dispose actuellement que d'informations relatives aux élevages et aux lots d'animaux.

4. Analyse des objectifs du cahier des charges

❖ Objectifs de description en vue de fournir des données pour l'analyse de risque ultérieure

La description des circuits demandée au vu des données mises à disposition (BDNI, et données de mouvements de bovins) ne pourra porter que sur la description des mouvements nationaux des bovins entre élevages, marchés et centres de rassemblement.

Le passage par un négociant (élevage de négoce autre que centre de rassemblement) apparaît difficile à identifier sans avoir les liens entre activité et exploitation. De plus, cette description ne pourra préciser les pratiques 'pré et post'-échanges car il ne pourra être distingué dans la BDNI :

- les centres agréés ou non ;*
- les départs vers la Communauté européenne des mouvements nationaux ;*
- le devenir des animaux destinés aux échanges (élevage, engraissement ou abattage).*

Ces informations sont importantes pour la future analyse de risque de transmission des maladies infectieuses.

Pour être complètes et utiles, les données de la BDNI doivent donc être mises en parallèle avec celles de « TRACES » la base de données européenne enregistrant les échanges d'animaux et/ou celles de SIGAL (base nationale des données sanitaires) pour les informations sur les différentes activités possibles d'une exploitation (simple élevage, activité de négoce ou centre de rassemblement).

Cette étude risque donc de générer une information incomplète pour traiter une analyse de risque relative aux échanges de tous les ruminants gérés par l'ensemble des opérateurs commerciaux.

Une évaluation « détaillée » de la traçabilité en fonction des circuits réels est demandée avec la description des non-conformités. Ces non-conformités définies comme non respect des règles de traçabilité (qui peuvent être très variées) ne sont pas listées de façon exhaustive. Chaque année, les délais de notification sont calculés au niveau national pour servir aux Services de l'Etat dans leur analyse de risque réalisée en vue de cibler leurs inspections sur le terrain (contrôles dits de 'conditionnalité en lien avec l'attribution des aides européennes') et une note de service résume la situation (Note de service DGAL/SDDST/N2009-8152 du 27 mai 2009).

Par ailleurs, les calculs de délais (comme par exemple les délais de détention) se fondent sur des données déclaratives et reflètent alors in fine la non-conformité de la déclaration. De plus, ces calculs doivent tenir compte du cloisonnement et de la non connexion en temps réel des tables.

Enfin, pour les petits ruminants, les données enregistrées (informations sur les exploitations et les mouvements entre les exploitations) ne sont pas encore exhaustives et sont de ce fait, difficilement exploitables pour des analyses de risque.

En conclusion, les objectifs du cahier des charges apparaissent donc incomplets notamment sur les données qui devront être utilisées (nécessité d'utiliser des données complémentaires à celles de la BDNI) ainsi que sur les exigences portant sur les informations à produire pour pouvoir alimenter correctement l'analyse de risque envisagée.

❖ Objectif opérationnel

A l'issue de l'étude, un outil de requêtes doit être proposé pour les DD(CS)PP pour mieux contrôler les règles de traçabilité avant de signer les certificats d'export (certification). Il n'est pas précisé sur quelle interface l'outil doit pouvoir être utilisé.

Les DD(CS)PP peuvent déjà interroger la BDNI dans son organisation actuelle, c'est-à-dire de façon indépendante sur chaque table. Les informations ne sont disponibles que si les détenteurs d'animaux ont correctement notifié les mouvements.

5. Pertinence de la demande

❖ Par rapport à l'analyse du risque

Outre le fait que les données ne couvrent pas tout le champ d'étude de l'analyse de risque (paragraphe 5-4), on peut s'interroger sur l'utilité des informations pour étayer cette analyse de risque qui devront être fournies par l'Institut de l'élevage.

La question de fond est, en effet, de savoir si modifier les délais réglementaires va ou non conduire à modifier la réalité des pratiques de terrain (les rendre plus conformes à la nouvelle réglementation). Certes, une description d'une partie de la filière bovine permettra de mieux comprendre les circuits, mais les données sur les notifications déclarées n'apporteront pas d'informations réelles sur les pratiques non conformes du terrain. L'étude sera réalisée en partant des données déclaratives dont le pétitionnaire estime lui-même qu'elles peuvent être partiellement biaisées aujourd'hui. Or, seules les pratiques réelles devraient être prises en compte pour une analyse du risque.

Par ailleurs, pour une analyse de risque de diffusion de maladies contagieuses, l'étude des non-conformités sur le respect des temps de détention apparaît moins pertinente que les délais d'accès à l'information et les circuits des animaux.

❖ Pour la certification

Des outils de consultation existent déjà à disposition des départements (paragraphe 5-4), mais les accès pour reconstituer la carrière des animaux destinés à des échanges vers l'UE sont limités :

- *par le délai de mise à disposition des données du au temps de notification. Une réduction de ce délai, comme proposé, améliorerait donc certainement le suivi ;*
- *et par une interrogation indépendante des tables de la BDNI.*

L'outil élaboré doit tenir compte des contraintes imposées par la structure de la BDNI et des délais de notification et ne pourrait faciliter la tâche des Services de contrôle que par une interrogation simultanée des tables qui ne sont pas aujourd'hui toutes connectées entre elles en temps réel.

Par ailleurs, les données qui seraient produites par le nouvel outil ne reposeraient que sur du déclaratif et ne rendraient pas forcément compte de la réalité des pratiques de terrain. Le seul moyen d'obtenir des données réelles restant clairement les contrôles sur sites.

6. Conclusion et proposition d'avis

Considérant la durée de notification des mouvements actuellement de sept jours qui pour les opérateurs pourrait sans difficulté majeure passer à 48 heures ;

Considérant la durée maximale de six jours de transit d'un ruminant dans un centre de rassemblement avant son départ pour un échange dans l'UE et, considérant que cette durée ne semble pas parfaitement respectée actuellement par les opérateurs qui la trouvent trop courte ;

Considérant que la finalité de l'étude confiée à l'Institut de l'élevage serait de fournir des arguments pour allonger le délai maximal de transit dans un centre de rassemblement avant échange, de six jours à 15 jours, en espérant que cet assouplissement conduise les opérateurs à un meilleur respect de ces nouvelles règles ;

Considérant les deux objectifs du cahier des charges de l'étude confiée à l'Institut de l'élevage qui correspondent, d'une part, à fournir des données utiles pour une analyse ultérieure de risque de transmission de maladies contagieuses en fonction du délai maximal de transit dans un centre de rassemblement et, d'autre part, à fournir un outil de requête de la BDNI pour aider les Services de contrôle dans leur tâche ;

Considérant le fait que toutes les analyses informatiques réalisées à partir de la BDNI reposent sur des informations déclaratives des opérateurs qui, aux dires du pétitionnaire lui-même, « peuvent parfois contourner les contraintes réglementaires » ;

Considérant l'existence actuelle d'outils de consultation informatique des délais de détention déjà disponibles dans les DD(CS)PP et leurs limites (données déclaratives, conditions et délai d'accès à l'information) qui ne peuvent remplacer au final des contrôles de visu, sur le terrain ;

Considérant que le cahier des charges de l'étude demandée à l'Institut de l'élevage ne mentionne que les bovins alors que le projet de saisine porte sur tous les ruminants ;

Considérant les informations limitées (car non individuelles et non exhaustives) enregistrées actuellement sur les petits ruminants notamment dans la BDNI ;

Considérant le manque de détails du cahier des charges de l'étude demandée à l'Institut de l'élevage, tant en termes d'objectifs détaillés qu'en ce qui concerne les moyens mis à disposition pour la réaliser (bases de données mises à disposition, moyens de requête) ;

Le CES SA émet un avis défavorable sur le projet de cahier des charges.

- *Il souligne que cette étude, fondée sur le déclaratif, ne pourra pas générer des données suffisamment fiables pour réaliser l'analyse du risque, en particulier si l'écart entre les déclarations effectuées et la réalité des pratiques n'est pas mesuré par des contrôles effectifs sur le terrain.*
- *Dans l'hypothèse où les objectifs de l'étude demandée à l'Institut de l'élevage seraient revus et porteraient uniquement sur une description détaillée des circuits et des délais de détention des bovins au plan national, le CES SA recommande de préciser ce qui serait alors réellement attendu de cette étude en termes de « sorties », et les outils (bases de données) devant être utilisés pour la conduire. »*

CONCLUSION

Tels sont les éléments d'analyse que l'Agence est en mesure de fournir en réponse à la saisine de le DGAI concernant une demande d'avis relatif à un projet de cahier des charges pour une étude visant à analyser les circuits commerciaux de bovins et à évaluer la traçabilité des mouvements en fonction des circuits et des structures.

Le directeur général

Marc MORTUREUX

MOTS-CLES

Mots clés : échanges intra-communautaires, risques sanitaires, traçabilité, centre de rassemblement, BDNI, bovins.