

III. LE RISQUE SANITAIRE

Le risque sanitaire renvoie à la question de la prolifération de virus et de maladies au sein de cheptels d'animaux. L'ESB (Encéphalopathie spongiforme bovine), la fièvre aphteuse, la grippe aviaire... sont avant tout la manifestation d'un problème de santé animale, qui devient rapidement un problème de santé publique et débouche sur une crise agricole grave.

A. L'ESB

- C'est en 1984 que l'on entend parler pour la première fois du mot « vache folle » (*mad cow*) en Angleterre. Cette maladie s'apparente par ses symptômes à la tremblante du mouton et restera pendant longtemps un problème de santé animale. La France compte quelques cas et entreprend des mesures de protections dès 1989.

- Cette maladie prendra cependant un nouveau tournant, le 20 mars 1996, lorsque le ministre britannique de la santé annonce à la Chambre des Lords qu'une forme de la maladie de Creutzfeldt-Jakob qui touche les patients les plus jeunes pourrait être liée à l'agent de l'ESB dont on ne connaît pas la nature. La crise de l'ESB qui était auparavant banale, devient subitement une crise grave que l'on rapproche de celle du sang contaminé. Manger de la viande devient une source de risque mortel. Le 21 mars 1996, la France déclarera un embargo sur le bœuf britannique.

- L'annonce d'une possible transmission de l'ESB à l'homme est suivie par une chute brutale de la consommation de viande bovine. En avril 1996, le service statistique du ministère de l'agriculture annonce une diminution de 25% de la consommation de viande par rapport à mars 1996 et une baisse de 21% par rapport à avril 1995. La question de santé publique débouche ainsi sur une véritable crise économique. La crise de l'ESB intervient dans une période de forte production bovine et de prix bas.

Fait paradoxal : alors que les achats de bœuf par les ménages chutent, l'activité industrielle de la découpe et de transformation accroît ses ventes de viande bovine de 4% en volume, du fait des abattages de bovins lié au cycle naturel de la production (indépendants à court terme de la consommation).

Les prix de vente industriels vont cependant reculer fortement, et ce, malgré des opérations de stockage importantes (- 8% pour la viande bovine en carcasse, - 6% pour la viande découpée). Les entreprises les moins spécialisées en viande bovine compensent leur baisse de chiffre d'affaires en travaillant davantage en viandes porcines et ovines. Par contre, celles qui préparent et commercialisent les abats connaissent beaucoup plus de difficultés. Les ventes d'abats en valeur chutent de 28% en 1996 (la cervelle est interdite à la vente).

Le commerce extérieur et le mécanisme de l'intervention (11% du tonnage entre avril et octobre 1996) vont contribuer au retour à l'équilibre de 1996. En fermant son marché aux entrées de vache de réforme du Royaume Uni, la France enregistre une baisse des importations qui vient compenser la baisse de la consommation. Les exportations baisseront fortement en avril 1996 puis se rétabliront rapidement par la suite. Sur l'ensemble de l'année 1996, les importations, les exportations et la consommation diminueront respectivement de 34%, 14% et 10%.

- Il faudra attendre 2000 pour que la confiance du consommateur soit retrouvée. Cependant au moment même où les consommateurs reviennent sur la marché de la viande bovine, survient la seconde crise de l'ESB (fin octobre 2000). C'est le dispositif d'épidémiologie-surveillance mis en place au sein des abattoirs à la suite de la première crise de l'ESB qui permet d'alerter les autorités publiques et d'isoler les animaux infectés de la chaîne alimentaire. Malgré de le bon fonctionnement de la veille sanitaire, la défiance des consommateurs est rapide et de forte ampleur.

Contrairement à 1996, la crise de l'ESB de 2000 intervient dans un creux de production avec des prix élevés, elle va donc s'installer dans la durée sur une activité d'abattage faible.

En outre, les échanges extérieurs n'ont pas contribué à amortir les effets de la crise mais les ont amplifié. La fermeture des frontières des principaux pays européens à l'entrée de viande bovine française provoque au second semestre 2000 une baisse de 37% des exportations et de 15% des importations de viande bovine. De son côté, la consommation de viande bovine en France est inférieure de 30 à 40% par rapport aux mêmes dates de l'année 1999. La demande se reporte principalement sur les viandes d'ovin, de porc, de volaille, de cheval, de veau, l'ESB est réputée épargner les animaux jeunes.

- De 2000 à 2001, la crise de l'ESB va se traduire par une réhabilitation de l'approvisionnement à partir du marché français. En effet, au moment où les foyers d'infection diminuent en France, un grand nombre de pays européens découvrent des cas d'ESB dans leur troupeau. La part des importations dans la consommation de viande bovine passe de 21% en 2000 à 16% en 2001.

Durant l'année 2001, des mesures d'assainissement sous forme d'achats publics communautaires vont permettre d'assainir le marché (programme de retrait - destruction, achat spécial). En France, le Centre Interprofessionnel des Viandes (CIV) et les organisations de consommateurs vont jouer un grand rôle dans le rétablissement de la confiance. A la fin de l'année 2001, le Bœuf retrouvera sa place dans la hiérarchie des achats de viande.

- Si l'année 2001 marque un retour des consommateurs dans l'étale des boucheries, les deux crises de l'ESB ont engendré une crise morale chez les agriculteurs. Le traumatisme de la perte des troupeaux est encore bien là. En effet, à la suite de la première crise de l'ESB, les troupeaux dans lesquels avaient été détectés un cas d'ESB ont été soumis à l'obligation d'un abattage total, à titre de précaution. Ce n'est qu'en décembre 2002, que l'abattage a été limité aux seuls bovins nés dans les 12 mois ayant précédé ou suivi la naissance du bovin atteint.

- Les moyens financiers mis en place par les pouvoirs publics et l'Union européenne ont été à la mesure de la crise. Les plans d'urgence en faveur de la filière bovine et les mesures préventives garantissant la sécurité et la qualité sanitaire de l'alimentation se sont élevés à près de 1.1 milliards d'€ en 2001. Selon le Rapport de la Commission des Comptes de l'Agriculture (11 juillet 2002), les dépenses les plus importantes concernaient :

Les crédits du Fond d'Allègement des Charges (FAC) : 52 millions d'€

Les retraits - destructions d'animaux et le stockage : 326 millions d'€

L'aide de solidarité nationale pour les éleveurs de bovins : 149 millions d'€

L'équarrissage : 180 millions d'€

Les indemnisations pour les abattages de troupeaux : 81 millions d'€

Les mesures de promotions : 13 millions d'€

Les aides aux entreprises : 15 millions d'€

En 2001, le ministère de l'Agriculture a évalué le coût des mesures prises pour sécuriser la chaîne alimentaire et pour contribuer à l'éradication de l'ESB. Les mesures de prévention correspondant à la destruction par incinération des MRS (matériaux à risques spécifiés), des cadavres et des saisies d'abattoir ainsi que l'interdiction de l'utilisation des protéines animales dans l'alimentation animale ont été évaluées à 560 millions d'€. Les dispositifs d'épidémiologie-surveillance représentaient 170 millions d'€. L'éradication systématique des troupeaux touchés par l'ESB ont été estimés à 835 millions d'€.

En 2003, le nombre de cas d'ESB détectés était de 237 sur 3 200 000 tests effectués. Dans son rapport du 30 juin 2004, l'AFSSA a constaté la diminution du nombre d'animaux positifs, par million de bovins testés. La confiance des consommateurs est revenue, ce qui ne dispense pas une extrême vigilance quant à la réapparition de la maladie.

Au final, et d'un point de vue économique, le risque sanitaire et la crise de l'ESB ont eu des répercussions ciblées :

1° Une baisse de la consommation de viande bovine, les consommateurs ont remplacé le bœuf par du porc, de l'agneau ou de la volaille, ce qui a eu pour conséquence d'augmenter les prix à la production de ces viandes.

Au final, et d'un point de vue économique, le risque sanitaire et la crise de l'ESB ont eu des répercussions ciblées :

1° Une baisse de la consommation de viande bovine, les consommateurs ont remplacé le bœuf par du porc, de l'agneau ou de la volaille, ce qui a eu pour conséquence d'augmenter les prix à la production de ces viandes.

2° Les prix à la production diminuent, sans que cette baisse ne soit répercutée sur le marché de détail. Plusieurs raisons ont été évoquées pour expliquer ce maintien de prix élevés : coût des tests, hausse de la taxe d'équarrissage, moindre valorisation des abats, renforcement des contraintes sanitaires liées au traitement des carcasses, poids de la grande distribution, meilleure valorisation des segments de marché (morceaux) que le marché des gros bovins, repli de la consommation sur les jeunes bovins et les vaches de race allaitantes.

3° Les marchés ne sont pas capables, naturellement, de faire face aux crises sanitaires et d'internaliser la question de la sécurité alimentaire. La puissance publique, nationale et européenne, a joué un rôle fondamental (dispositif de sécurisation de la consommation de viande, éradication de la maladie, soutien à la filière, indemnisations des éleveurs), mais si certains continuent à considérer qu'il reste insuffisant. Un grand nombre d'évolutions législatives et réglementaires ont vu le jour.

BIBLIOGRAPHIE

- BOYER P. (2002), *Le système français de protection contre les risques de la production agricole et ses récentes évolutions*, Conférence internationale sur les assurances agricoles, Madrid, 13-14 mai, 17 p.
- COM (2005), « Communication de la Commission au Conseil relative à la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole », *Commission des Communautés Européennes*, Bruxelles, 9 mars, COM (2005) 74 Final, 9 p.
- JOURNAL OFFICIEL (2009), *Arrêté du 31 mars 2009 fixant la liste des risques assurables exclus du régime d'indemnisation du Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles*, 8 avril, texte 21.
- LESBATS R. (2002), *Les conséquences des tempêtes de décembre 1999 sur la filière bois : des enseignements à tirer*, Conseil Economique et Social, mai, n°11.
- MORTEMOUSQUE D. (2007), *Une nouvelle étape pour la diffusion de l'assurance récolte*, Rapport du Sénat, 28 février, 50 p.
- SADDIER M., SIMON Y. (2005), *Pour une amélioration de la gestion des risques et des crises agricoles*, Rapport Assemblée Nationale, Décembre, 62 p.