



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 6.5.2013
SWD(2013) 160 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relatif à la santé animale

{ COM(2013) 260 final }

{ SWD(2013) 161 final }

1. Problèmes recensés

Contexte

1. L'agriculture représente dans l'ensemble de l'Union européenne le premier secteur utilisateur d'animaux, à raison de plus de 2 milliards de volailles (poulets, poules pondeuses, dindes, etc.) et 334 millions de mammifères (porcins, ovins, caprins, bovins, animaux à fourrure, etc.). L'Union compte 13,7 millions d'exploitations d'élevage dont la production représente chaque année 149 milliards d'EUR. Par ailleurs, les animaux peuvent faire l'objet d'activités d'aquaculture, tenir compagnie aux humains, être élevés pour leur fourrure et être utilisés ou parties prenantes dans diverses activités telles que l'expérimentation, les zoos, les cirques, le divertissement ou le sport.
2. Actuellement, l'intervention de l'Union européenne est essentiellement centrée sur la prévention et la lutte contre les maladies transmissibles susceptibles d'avoir des répercussions sanitaires et économiques notables. L'apparition d'un foyer de maladie animale, qui peut s'accompagner de conséquences très variables, présente généralement un risque direct pour la santé animale et souvent pour la santé publique. Elle peut cependant avoir d'autres effets négatifs de façon indirecte, par exemple en matière économique ou sociale, s'agissant notamment des coûts liés au traitement de la maladie et aux perturbations de l'activité supportés par les éleveurs et les entreprises connexes, des coûts d'éradication et de surveillance pour le secteur public, ainsi que des changements d'habitudes de consommation. Par ailleurs, l'apparition de tels foyers a souvent une incidence non négligeable sur le commerce international d'animaux et de produits animaux.
3. Le cadre législatif de l'Union européenne dans le domaine de la santé animale comporte une cinquantaine de directives et règlements de base, dont certains remontent à 1964. L'acquis communautaire en matière vétérinaire consiste aujourd'hui en plus de 400 actes. Cet arsenal législatif sur la santé animale interagit avec le cadre juridique en vigueur concernant le bien-être animal, la sécurité sanitaire des denrées alimentaires, la santé publique, l'alimentation des animaux, les médicaments vétérinaires, la protection de l'environnement, les contrôles officiels, ainsi que la politique agricole commune.

Examen de la politique actuelle et problèmes recensés

4. En 2004, la Commission a engagé une évaluation indépendante visant à mesurer les performances de la politique communautaire en matière de santé animale (PCSA) au cours de la décennie écoulée. La stratégie de santé animale pour l'Union européenne (2007-2013) a été élaborée à partir des résultats de cette évaluation. Il a été demandé aux parties intéressées et aux autorités compétentes des États membres de recenser les problèmes posés par la législation en vigueur concernant la santé animale, dans le cadre du groupe de pilotage sur la législation en matière de santé animale. Il est globalement ressorti de l'évaluation de la PCSA et de la consultation des parties intéressées que le système en place fonctionnait bien, mais qu'un certain nombre de points nécessitaient des améliorations.
5. Les principaux problèmes recensés par les parties intéressées lors de l'évaluation de la PCSA sont les suivants: l'extrême complexité de la PCSA,

l'absence de stratégie globale en matière de santé animale, ainsi que la trop faible attention accordée à la prévention des maladies (la nécessité d'un renforcement de la biosécurité a été particulièrement soulignée). Une question politique particulière a également été soulevée, concernant le commerce d'animaux vivants à l'intérieur de l'Union européenne. Ces différents points sont développés ci-dessous.

6. Les parties intéressées ont relevé et souligné la nécessité de simplifier et de modifier la politique menée, comme le proposait l'exercice d'évaluation.

L'extrême complexité de la politique actuelle

7. La PCSA est extrêmement complexe à plusieurs égards. Tout d'abord, du fait du grand nombre de textes composant la législation relative à la santé animale, les premiers intéressés (agriculteurs et autres parties prenantes) peinent à comprendre en quoi consistent leurs responsabilités sans consulter un juriste. Par ailleurs, les responsabilités et obligations incombant aux détenteurs d'animaux ne sont pas toujours claires. Parmi les responsabilités existantes, certaines ne sont pas cohérentes d'un texte législatif à l'autre, tandis que d'autres sont interprétées différemment selon les États membres. Cette situation pourrait, potentiellement, être source de problèmes, si la législation ne tient pas compte de manière appropriée des rôles et des besoins des détenteurs d'animaux. En outre, les disparités entre États membres peuvent créer des conditions de concurrence inégales pour les détenteurs d'animaux, du point de vue du respect de leurs obligations juridiques. Troisièmement, les règles concernant les activités agricoles menées à des fins commerciales ne s'appliquent pas toujours de façon proportionnée à la détention d'animaux à des fins non commerciales. Cette dernière (pratiquée par exemple comme un loisir ou sous forme de petit élevage privé) comporte généralement des risques zoonosés d'une nature et d'une ampleur différentes, en comparaison des élevages industriels, et la charge administrative imposée aux détenteurs d'animaux à des fins non commerciales n'est pas toujours proportionnée au niveau de risque de maladie. Quatrièmement, la définition du rôle des services vétérinaires comporte des éléments d'insécurité juridique qui doivent être rectifiés, afin de permettre aux vétérinaires de cerner précisément leurs obligations juridiques, d'éviter les conflits d'intérêts et d'encourager le développement de réseaux vétérinaires de meilleure qualité. Cinquièmement, l'absence de règles concernant les qualifications et la formation professionnelles des vétérinaires officiels et agréés peut conduire à des niveaux disparates de protection sanitaire entre les États membres et au sein du marché unique. Sixièmement, certaines normes zoonosés frappant les importations sont difficiles à comprendre et à appliquer. Cette situation est source de complexité et génère une charge administrative pour les autorités compétentes, les importateurs et les pays tiers, qui peuvent avoir du mal à cerner leurs obligations juridiques.

Absence d'une stratégie globale en matière de santé animale

8. Il n'existe pas de stratégie globale en matière de santé animale. Le rapport final de l'évaluation de la PCSA souligne l'absence d'une démarche globale sous-tendant cette politique. La PCSA est au contraire perçue comme un assemblage de mesures et d'actions particulières, aux objectifs contradictoires et à la direction générale floue. Les ressources, le personnel et les instances de

gestion ont tendance à se concentrer sur les crises zoonosaires, si bien qu'une attention moindre est accordée à la définition et à la réalisation d'objectifs stratégiques à plus long terme. Quatre problèmes principaux se posent, en l'occurrence. Tout d'abord, l'absence de classification et de hiérarchisation des priorités en ce qui concerne les mesures zoonosaires entraîne souvent une répartition tactique plutôt que stratégique, et donc (à long terme) insatisfaisante, des ressources destinées à lutter contre les maladies. Par ailleurs, la coordination reste médiocre entre la surveillance zoonosaire et les différents systèmes de surveillance et acteurs dans ce domaine, qui ne coopèrent pas de façon optimale. Une coordination plus poussée pourrait réduire les risques et les répercussions en cas d'apparition de foyers de maladies. Troisièmement, l'harmonisation entre la législation de l'Union européenne et les normes adoptées au niveau international (par l'OIE, l'Organisation mondiale de la santé animale) est insuffisante. Une convergence accrue entraînerait une meilleure compétitivité sur les marchés internationaux et éviterait des différends commerciaux (tout en répondant à la nécessité de maintenir les normes sanitaires élevées attendues dans l'Union européenne). Quatrièmement, la législation actuelle de l'Union européenne ne témoigne pas suffisamment d'une vision à long terme des maladies émergentes, réémergentes et exotiques. Il est nécessaire d'encourager une perspective plus stratégique, afin de réagir aux futures menaces que représenteront les maladies, de lutter contre elles et d'assurer leur suivi.

Prévenir plutôt que guérir

9. Enfin, le cadre actuel de l'Union, axé sur le traitement des maladies, ne privilégie pas suffisamment la prévention. L'absence de maladies animales est généralement considérée comme un «bien public mondial»; car elle est garante de la santé des animaux et de la santé publique, comme le souligne le concept «Un monde, une santé» élaboré par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Son importance ne se limite pas à l'économie rurale, mais a des répercussions sur l'ensemble de la société. S'il est impossible d'empêcher toutes les crises zoonosaires, l'évaluation de la PCSA fait ressortir la nécessité d'accorder une plus grande attention à la prévention des maladies et à une gestion des risques rapide et efficace, afin de réduire les effets et l'ampleur des maladies animales. Ce déficit se manifeste par une mauvaise coordination de la surveillance et du suivi des maladies animales, ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, par l'absence, à l'échelle de l'Union, de mesures prises en faveur de la biosécurité dans les exploitations pour prévenir l'apparition de foyers de maladies, par l'absence d'une stratégie de vaccination visant à une meilleure prévention et à une lutte plus efficace contre les maladies animales et par des dispositions incohérentes sur la formation dans le domaine de la santé animale pour les personnes qui ont affaire aux animaux.

Le commerce intra-Union européenne d'animaux vivants

10. Si chacun des problèmes décrits ci-avant relève d'une thématique particulière, le comité de pilotage pour l'évaluation de la PCSA et la vaste consultation publique menée ont également mis en évidence des problèmes transversaux qui concernent le commerce intra-Union européenne. Tout d'abord, les règles

zoosanitaires en vigueur pour le commerce intra-Union européenne ne sont pas toujours proportionnées aux risques zoosanitaires que posent les mouvements. Certains mouvements à faible risque, en particulier, sont soumis à des exigences plus strictes qu'il n'est nécessaire. En outre, dans bien des cas, certaines procédures font doublon, ce qui accroît la charge administrative induite par les mouvements. Enfin, la notion de «compartimentalisation» a été appliquée avec profit dans certains domaines mais n'a pas, à ce jour, été étendue à d'autres domaines pertinents de la législation de l'Union européenne relative à la santé animale. Cela pourrait être le cas à l'avenir.

2. Analyse de la subsidiarité: l'action de l'UE se justifie-t-elle au regard de la subsidiarité?

11. Les articles 43, 114 et 168 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne constituent la base juridique des mesures législatives de l'Union en matière de santé animale, étant donné que ces dernières représentent une composante essentielle de la politique de l'Union concernant l'agriculture, la santé publique et la protection des consommateurs, le commerce et le marché unique.
12. La nécessité d'agir satisfait aux critères du principe de nécessité et à ceux de la valeur ajoutée. Les objectifs de la politique relative à santé animale ne peuvent être atteints par la seule action individuelle des différents États membres et peuvent être mieux réalisés par une action concertée de l'Union européenne. De manière très générale, une bonne santé animale n'est pas seulement source d'avantages au niveau, privé, des détenteurs et propriétaires d'animaux particuliers, mais constitue aussi un bien public qui s'accompagne de bénéfices pour la société. De nombreuses maladies animales étant transmissibles et transfrontalières, une démarche commune est susceptible d'apporter les plus grands avantages généraux, par comparaison à une série d'actions isolées. Par conséquent, en «temps de paix» comme en cas d'apparition d'un foyer de maladie, l'absence d'action au niveau de l'Union européenne est potentiellement plus coûteuse que la collaboration.
13. L'intérêt de disposer de règles harmonisées pour la prévention, la notification, l'éradication et la lutte contre les maladies animales à l'échelon européen a été mis en évidence récemment, lors de l'apparition de foyers de maladies animales. Ces crises ont montré la capacité de l'Union de réagir rapidement et de limiter ainsi la propagation des maladies et leurs effets, un résultat largement imputable à la démarche harmonisée mise en place pour la lutte contre les maladies. Le système actuel permet également la mise sur pied de programmes pérennes de surveillance et de suivi, grâce à un cofinancement à l'échelon de l'Union. Par le passé, la démarche harmonisée de l'Union en matière de lutte contre les maladies a permis la défense des intérêts des États membres sur la scène internationale.
14. La propagation des maladies animales au-delà des frontières représente une menace permanente pour les éleveurs de bétail et les États membres, car elle peut avoir des effets économiques considérables, tant sur le secteur privé que sur le secteur public. De nombreuses maladies peuvent se propager rapidement d'un pays à l'autre, jusqu'à prendre l'ampleur d'une pandémie. Les animaux sauvages peuvent jouer un rôle épidémiologique important dans

la transmission des maladies animales et il est extrêmement difficile de contrôler ou de restreindre leurs mouvements entre États membres (ainsi, la peste porcine classique chez le sanglier sauvage représente potentiellement une menace pour les porcs d'élevage). C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de disposer de mesures de lutte et de systèmes de surveillance harmonisés à l'échelle de l'Union.

15. Compte tenu de ce qui précède, la future législation devrait confirmer l'importance des compétences conférées à l'Union européenne dans ce domaine au cours des décennies passées, lesquelles sont bien acceptées tant par les États membres que par les parties prenantes.

3. Objectifs de l'initiative de l'UE: quels sont les principaux objectifs de cette politique?

16. L'Union européenne tout entière œuvre à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020¹. En matière de santé animale, il est nécessaire de tendre aussi vers ces grands objectifs généraux, en réduisant le risque d'incidences négatives économiques, sociales (y compris pour la santé publique) et environnementales d'une mauvaise santé animale ou de l'apparition de foyers de maladies animales et, partant, en favorisant la sécurité et la réussite économiques des détenteurs d'animaux (en particulier des exploitants agricoles), pour contribuer à l'obtention d'une croissance intelligente, inclusive et durable.
17. Il convient de rappeler ici que les objectifs relatifs à la santé animale s'inscrivent dans un contexte plus vaste. Une bonne santé animale constitue un facteur important pour garantir la viabilité et la pérennité du marché intérieur; c'est particulièrement vrai dans le domaine alimentaire, qui est le premier secteur économique de l'Union européenne. Des chevauchements et des interactions sont inévitables entre cette question et d'autres domaines d'action politique, tels que le bien-être animal, la sécurité sanitaire des denrées alimentaires, l'alimentation des animaux, les médicaments vétérinaires ainsi que les contrôles officiels, mais aussi des problèmes agricoles et environnementaux plus vastes, tels que les espèces exotiques envahissantes.
18. Les objectifs généraux de la politique de l'Union en matière de santé animale sont conformes à ceux qu'expose sa stratégie de santé animale 2007-2013, à savoir:
 - garantir un niveau élevé de santé publique et de sécurité sanitaire des denrées alimentaires en réduisant autant que faire se peut l'incidence des risques biologiques et chimiques sur les êtres humains;
 - promouvoir la santé animale en prévenant les maladies animales et en réduisant leur incidence et, par là même, soutenir l'élevage et l'économie rurale;

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm

- améliorer la croissance économique, la cohésion et la compétitivité en garantissant la libre circulation des marchandises et les nécessaires mouvements des animaux;
 - promouvoir des modes d'élevage et une politique du bien-être animal qui préviennent les menaces zoonosaires et réduisent autant que possible les retombées sur l'environnement, afin de soutenir la stratégie de développement durable de l'Union.
19. Le bien-être animal, plus particulièrement, présente des liens étroits avec la santé animale et tout objectif zoonosaire doit tenir pleinement compte des exigences relatives au bien-être animal, conformément à l'article 13 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).
 20. Ces objectifs généraux montrent que l'action de l'Union ne vise pas seulement à prévenir l'apparition de problèmes de santé publique ou de santé animale, ou encore à garantir la sécurité économique des exploitants agricoles. Toute nouvelle mesure devra concerner non seulement les animaux détenus (y compris les animaux de rente, les animaux utilisés à des fins professionnelles, sportives, de divertissement ou d'exposition, les animaux de compagnie et les animaux utilisés à des fins de recherche), mais aussi, dans une certaine mesure, les animaux sauvages, dès lors que leur mauvais état de santé est susceptible de mettre en péril l'un de ces objectifs, quel qu'il soit.
 21. La présente démarche a pour objectif d'établir un cadre législatif simplifié et plus cohérent en matière de santé animale, qui repose sur une bonne gouvernance et respecte les normes internationales (par exemple celles de l'OIE).
 22. Le rapport définit de façon plus détaillée les objectifs spécifiques et opérationnels de la législation sur la santé animale.

4. Options stratégiques

23. Afin de résoudre les problèmes recensés et de réaliser les objectifs opérationnels susmentionnés, cinq options stratégiques ont été envisagées et sont détaillées ci-après.
24. Option n° 1: le statu quo (c'est-à-dire la poursuite de la politique actuelle). Les dispositions actuelles en matière de santé animale seraient conservées, moyennant quelques mises à jour techniques et adaptations si nécessaire, mais sans cadre horizontal fixant des objectifs stratégiques généraux. Dans la mesure du possible, les outils réglementaires existants seraient utilisés pour résoudre les problèmes recensés.
25. Option n° 2: une simplification de la législation actuelle, sans modification majeure de contenu ou de politique. Cette solution permettrait de réunir l'ensemble des textes concernant la santé animale en une législation globale, mais n'apporterait aucun changement significatif quant au contenu proprement dit de la législation. Il ne serait procédé à des modifications que lorsque les circonstances l'exigeraient et pour assurer le respect du traité de Lisbonne.

26. Option n° 3: la conservation du cadre juridique actuel, assorti d'un surcroît d'autorégulation. Cette solution permettrait de compléter la politique actuelle en matière de santé animale et la législation existante par des mesures additionnelles de nature non réglementaire (la Commission entend par «autorégulation» les «accords entre des organismes privés pour résoudre les problèmes en prenant des engagements mutuels»).
27. Option n° 4: un nouveau cadre législatif global sur la santé animale, caractérisé par la souplesse et axé sur l'obtention de résultats précis. Dans cette hypothèse, un nouveau cadre juridique simplifié définirait les principes et les objectifs nécessaires à l'obtention des résultats souhaités dans le domaine de la santé animale. Ces résultats, par exemple la définition de normes en matière de santé animale ou dans des domaines connexes de la santé publique, seraient définis au préalable à l'échelon européen. Le cadre serait toutefois souple, afin de permettre aux États membres d'appliquer les règles de l'Union en tenant compte des situations locales pour parvenir aux résultats souhaités.
28. Option n° 5: un nouveau cadre législatif contraignant en matière de santé animale, reposant sur l'établissement de procédures et de normes zoosanitaires spécifiques. Dans ce scénario, un nouveau cadre juridique exhaustif définirait des principes et les objectifs dans le domaine de la santé animale. Il établirait des normes spécifiques pour les règles et les procédures zoosanitaires dont l'application serait obligatoire dans tous les États membres. Ces derniers auraient peu de marge pour adapter les règles à leur situation particulière.

5. Analyse des incidences

Option n° 1 – Le statu quo

29. Aux fins d'une comparaison en bonne et due forme, l'option n° 1 (poursuite de la politique actuelle) servira de scénario de référence pour évaluer les incidences des autres solutions.
30. L'hypothèse du statu quo a d'ores et déjà été rejetée tant par l'analyse d'impact de la stratégie de santé animale que par celle de la PCSA; elle serait par conséquent très difficile à justifier. Elle reviendrait à poursuivre le mode de traitement actuel des questions de santé animale à l'échelon de l'Union et à perpétuer les problèmes recensés dans le rapport.

Option n° 2 – Une simplification du cadre législatif actuel sans changement de politique majeur

31. Cette solution suppose de simplifier le cadre juridique existant en regroupant les différents textes législatifs actuels en un seul texte global, mais sans tenir compte des objectifs stratégiques ou des évolutions présentés dans la stratégie de santé animale.
32. Concrètement, la politique en matière de santé animale ne changerait pas. Le seul avantage qu'apporterait cette solution résiderait dans la simplification de la législation. Le regroupement des différents textes existants en un seul apporterait une plus grande simplicité et éviterait les doublons.

33. Toutefois, la législation actuelle ne repose sur aucun ensemble de principes liés par une cohérence globale. Le regroupement des textes en une législation unique conduirait donc à établir une longue liste de l'acquis existant et ne contribuerait guère à une réelle simplification. Les objectifs de la stratégie de santé animale ne seraient donc pas atteints.

Option n° 3 – La conservation du cadre juridique actuel, assorti d'un surcroît d'autorégulation.

34. Ce scénario recouvre pour l'essentiel des actions à caractère non réglementaire qui seront menées avec les ressources existantes et n'entraîneront aucune charge administrative supplémentaire. Ces actions consisteraient notamment, pour la Commission et/ou pour les États membres, à définir des orientations et des pratiques exemplaires pour améliorer les mesures en faveur de la santé animale ou à encourager les parties prenantes à en faire autant. Les orientations et pratiques exemplaires complèteraient le cadre juridique existant en la matière, en vue de mieux prévenir les maladies animales. La mise à jour des textes législatifs se ferait au cas par cas, selon que de besoin pour garantir le respect de nouvelles exigences (par exemple les nouveaux modes de prise de décision à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne) ou suivre l'évolution de la technologie.
35. De manière générale, grâce aux orientations proposées et à l'encouragement des pratiques exemplaires, les détenteurs d'animaux et les autres acteurs de la chaîne alimentaire seront mieux informés des mesures relatives à la santé animale, des risques zoonosaires et de leurs propres responsabilités. Plus au fait des pratiques exemplaires pour la prévention des maladies, les détenteurs d'animaux seront plus susceptibles d'appliquer certaines mesures, de biosécurité et de surveillance, par exemple. Ils en retireront un avantage, dans la mesure où la fréquence et les effets des maladies animales s'en trouveront réduits.
36. Ces actions ne seront toutefois pas obligatoires. Elles reposeront d'abord sur la bonne volonté des parties intéressées pour ce qui est de l'élaboration des orientations, puis sur la coopération des détenteurs d'animaux pour ce qui est de leur application volontaire, dans des circonstances où ils n'auront peut-être pas un intérêt direct à le faire. Par conséquent, les effets réels à attendre de la mise en œuvre de ce scénario demeurent très incertains et vont d'une absence complète de changement, à une extrémité, à une incidence potentiellement assez positive, à l'autre.

Option n° 4 - Un cadre législatif global souple sur la santé animale

37. L'option n° 4 devrait avoir des retombées majoritairement positives. Tout d'abord, elle devrait être bénéfique du point de vue de la réduction du nombre de cas de maladies. Les ressources seront globalement mieux ciblées en fonction des risques, ce qui permettra des gains de temps et d'argent. Une stratégie sera élaborée afin d'optimiser le recours aux vaccins; elle pourrait avoir des effets économiques positifs grâce à la réduction du nombre de cas de maladies animales et à une série d'autres retombées positives.
38. Certes, dans un premier temps, les exploitants, les détenteurs d'animaux ainsi que les autorités compétentes auront besoin d'une période d'adaptation pour

se familiariser avec le nouveau cadre législatif. Toutefois, cette initiative vise à simplifier la législation existante, de sorte que les charges éventuelles devraient, dans les faits, être très limitées, d'autant que des dérogations seront prévues, le cas échéant. En cas de nouvelles mesures (par exemple en matière de biosécurité), il s'agira d'offrir des possibilités et des incitations pour faire mieux, plutôt que d'instaurer des prescriptions contraignantes. Ainsi, l'exploitant ou l'opérateur pourra choisir d'adapter davantage ses pratiques à ces dispositions ou de mettre en œuvre ces dernières afin d'en retirer des avantages (économiques et du point de vue de la santé des animaux). En raison de la nature même des maladies animales, la mise à jour régulière des dispositions en vigueur est déjà la règle. Les coûts d'adaptation, qui ne se présenteront qu'une fois, seront probablement intégrés dans les coûts de fonctionnement normal. À long terme, ce cadre stratégique simplifié et plus cohérent devrait profiter à tous, et présenter notamment un intérêt pour ceux qui découvrent leurs obligations pour la première fois (par exemple, les nouveaux exploitants).

39. Globalement, à long terme, il est permis de penser qu'un cadre simplifié, souple et axé sur les résultats fera peser sur le secteur agricole, les branches connexes et les détenteurs d'animaux une charge administrative moindre que le cadre contraignant de l'option n° 5. En effet, grâce à la souplesse inhérente à ce cadre, ses obligations et prescriptions pourraient être adaptées en fonction des situations nationales ou régionales, des dérogations interviendraient le cas échéant pour les situations à faible risque et les États membres auraient la possibilité de réduire toute obligation administrative au strict nécessaire, sur la base d'une évaluation raisonnable du risque.
40. Trois exemples jugés particulièrement importants ont été analysés de façon plus approfondie: la biosécurité, le commerce et la vaccination, développés dans le corps du rapport et détaillés dans ses annexes. Le tableau 5.2 du rapport principal présente de façon synthétique un exemple des incidences potentielles de cette option en ce qui concerne la charge administrative.
41. Comme il a été signalé précédemment, un léger effet social positif devrait se manifester s'agissant de la flexibilité du marché du travail en médecine vétérinaire, eu égard notamment aux avantages liés à l'adoption d'un même niveau de sécurité pour les animaux et les produits qui en sont issus.
42. Partant du principe que le nombre de foyers de maladies animales diminuera, il est possible d'en déduire un certain nombre d'autres incidences positives pour l'environnement. Les maladies animales qui touchent des animaux détenus peuvent avoir des effets nuisibles sur la faune sauvage (c'est le cas de la grippe aviaire, par exemple, car les oiseaux sauvages peuvent non seulement transmettre activement la maladie aux volailles domestiques, mais également être contaminés par celles-ci). Une réduction de leur nombre devrait donc avoir un effet globalement positif sur la faune sauvage.

Option 5 - Un cadre législatif global et contraignant sur la santé animale

43. L'option n° 5 conduirait sans doute à une réduction significative des cas de maladies animales dans l'Union, laquelle s'accompagnerait d'un ensemble d'avantages économiques, sociaux et environnementaux qui sont analysés de façon détaillée dans le rapport. Toutefois, l'option n° 5 est également

susceptible de générer une lourde charge administrative. En outre, des règles plus contraignantes risquent de devenir obsolètes beaucoup plus rapidement, au vu de l'évolution en matière environnementale et technologique.

44. Ce scénario devrait entraîner une diminution des maladies animales, mais il est difficile d'affirmer avec certitude si le fait d'imposer les mêmes normes uniformément aura un effet plus ou moins bénéfique qu'une démarche axée sur les risques bien exécutée, comme dans l'option n° 4. Tout dépend de l'échelon auquel les ressources sont affectées et les normes établies. On peut avancer (en supposant que le même niveau de ressources est affecté à chaque option) qu'une bonne affectation des ressources en fonction du risque aura un effet plus favorable que l'application d'une norme uniforme à tous.
45. Dans ce scénario, la charge administrative serait potentiellement très lourde pour les États membres. Son ampleur dépendrait des modalités précises de sa mise en œuvre, mais si les États membres étaient tenus de former les détenteurs d'animaux, mais aussi d'élaborer, d'administrer et de faire appliquer de nouvelles mesures zoosanitaires en matière de biosécurité et de surveillance, cette charge serait très significative.
46. Le cadre législatif contraignant fixera les connaissances et les compétences à maîtriser dans le cadre des qualifications professionnelles et de la formation destinée aux vétérinaires officiels et agréés au niveau de l'Union. Il sera plus facile pour les vétérinaires officiels et agréés de travailler dans d'autres États membres sans mettre en péril les normes sanitaires si le cadre fait en sorte que les vétérinaires disposent des mêmes connaissances et compétences dans toute l'Union.
47. La mise en œuvre de l'option n° 5 devrait avoir de nombreuses incidences positives sur l'environnement, très semblables à celles qui sont décrites dans l'option n° 4. L'on pourrait certes s'attendre à ce que des mesures plus contraignantes produisent davantage d'incidences positives pour l'environnement, telles que celles qui sont exposées dans le cadre de l'option n° 4. Cependant, du fait du surcroît de rigidité apporté par l'option n° 5, ces mesures pourraient être moins modulables en fonction des situations environnementales particulières, ce qui pourrait entraîner des effets négatifs sur l'environnement, y compris du point de vue du bien-être. Il est déjà très difficile de savoir comment évoluerait la situation globalement, a fortiori de quantifier les incidences à attendre.

6. Comparaison des options

48. Dans l'ensemble, l'option n° 4 semble la plus à même d'offrir un bon niveau d'efficacité, d'efficience et de cohérence avec les objectifs de l'Union. Elle devrait permettre d'atteindre les grands objectifs de clarté et de cohérence liés à l'instauration d'une stratégie et d'un cadre globaux, tout en conservant une certaine souplesse pour tenir compte des circonstances particulières dans des États membres ou régions donnés, et s'adapter à des situations en évolution rapide. Par conséquent, cette option est aussi celle qui respecte le mieux les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les options n° 2 et 3, si elles présentent une plus grande continuité avec la situation actuelle, n'offrent aucune garantie de résultats positifs et conservent la myriade confuse de textes législatifs qui ont cours actuellement. L'option n° 5 permettrait

d'atteindre l'objectif de simplicité grâce à la définition d'une stratégie et d'un cadre globaux, mais elle risque d'être trop rigide pour s'adapter aux différences de situations au sein de l'Union, ce qui pourrait compromettre la réalisation de ses propres objectifs.

49. Le principal avantage de l'option n° 4 réside dans sa souplesse. Comme il a été signalé précédemment, grâce à ce cadre général propre à favoriser l'action, certaines mesures de politique spécifiques pourront recourir aux outils décrits en termes généraux dans les options n° 3 ou 5. Il serait possible de recourir aux outils de l'option n° 3 (régimes ou éléments d'autorégulation) ou d'encourager leur utilisation s'il s'avérait inutile ou inopportun de traiter un problème donné par la législation. Le cadre législatif plus contraignant décrit dans l'option n° 5 pourrait être réservé à certaines questions, espèces ou maladies, par voie d'actes délégués ou d'exécution, au sein même du cadre législatif souple, s'il s'avérait utile ou opportun d'adopter des dispositions plus détaillées.

Tableau 6.1: Comparaison des options n° 3, 4 et 5

Objectifs	Option n° 3	Option n° 4	Option n° 5
Efficacité	Les résultats de l'option n° 3 vont du statu quo par rapport au scénario de base à un système d'autorégulation assez substantiel. Du point de vue de la réalisation efficace des objectifs, elle est donc plus susceptible d'obtenir des résultats positifs que des résultats négatifs. +	L'option n° 4 devrait être efficace du point de vue de la réalisation ou de l'avancement de ces objectifs. +	L'option n° 5 devrait être efficace du point de vue de la réalisation ou de l'avancement de ces objectifs, mais elle risque d'être moins efficace à long terme en raison de son manque de souplesse. +
Efficiences	Son efficacité dépend de l'ampleur des ressources consacrées à la mise sur pied d'un système d'autorégulation. Elle ne requiert cependant pas de changements de réglementation de longue haleine. +/-	Le cadre souple entraînera des coûts d'adaptation limités, car il sera principalement fait appel aux réseaux de formation qui existent déjà (par exemple, le programme «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres», etc.). À long terme, cette option devrait être plus facile à comprendre et plus efficace pour les parties prenantes, tant les détenteurs d'animaux que les États membres. ++	L'option n° 5 devrait entraîner une plus grande charge administrative au stade de l'adaptation et de la mise en œuvre. Elle apporterait certes un surcroît de cohérence dans la législation et pourrait produire un résultat globalement avantageux, mais son manque de souplesse pourrait nécessiter la mobilisation de ressources plus importantes pour modifier la législation à mesure que la situation évolue. +
Cohérence avec les objectifs de l'UE	Cette option ne permettrait pas de réaliser les objectifs fixés par la stratégie de santé animale pour l'UE, consistant à rassembler dans un unique cadre l'ensemble de la législation relative à la santé animale. -	Cette option permettrait de réaliser l'objectif, inscrit dans la stratégie de santé animale pour l'UE, visant à rassembler l'ensemble de la législation zoosanitaire dans un cadre unique, cohérent et souple. Elle est conforme à la méthodologie souple adoptée dans d'autres domaines et est la plus à même d'aboutir à la réalisation des objectifs opérationnels énumérés dans la section 3. ++	Cette option permettrait de réaliser l'objectif, inscrit dans la stratégie de santé animale pour l'UE, visant à obtenir un cadre législatif unique, mais son manque de souplesse la rend moins à même d'atteindre certains objectifs opérationnels, car elle serait plus difficile à adapter aux évolutions à venir de la situation. +

7. Suivi et évaluation

50. Des indicateurs de performance simples et fiables aideront à mesurer les progrès accomplis. Il doit s'agir à la fois d'indicateurs concrets de la santé animale et d'indicateurs plus intangibles sur des sujets tels que la confiance, les attentes et les perceptions des citoyens européens.
51. Il est très difficile de définir ici un ensemble d'indicateurs précis qui seront à même de démontrer formellement qu'une initiative aussi vaste que la législation sur la santé animale a atteint ses objectifs. Néanmoins, une série de mesures effectuées sur une durée suffisante devrait fournir une indication de la tendance générale.
52. Voici quelques exemples d'indicateurs concrets:
 - la proportion des dépenses vétérinaires de l'Union consacrées aux mesures d'éradication et de suivi, par rapport aux mesures d'urgence;
 - les restrictions (nombre de zones réglementées, multiplié par la durée des restrictions) imputables à l'apparition de foyers de maladies dont la déclaration est obligatoire en vertu de la réglementation;
 - le nombre de foyers de maladies à grande échelle et d'animaux abattus au titre des mesures d'éradication;
 - l'ensemble des coûts et des pertes que doivent supporter l'Union, les États membres et les exploitants, ainsi que les autres intervenants en raison de l'apparition de foyers de maladies animales;
 - les envois d'animaux qui franchissent les frontières en vertu du régime simplifié;
 - le nombre de sessions de formation suivies par les détenteurs d'animaux, en particulier les exploitants.
53. Comme il a été signalé précédemment, l'étude d'impact adopte nécessairement une perspective d'ensemble. Lors de l'adoption des différents actes de droit dérivé, il sera sans doute nécessaire de procéder à des études d'impact plus ciblées et de recourir à des indicateurs nettement plus précis pour chaque mesure. Une évaluation pourrait avoir lieu environ cinq ans après la mise en œuvre de la législation sur la santé animale et ses résultats seront mis à disposition pour appuyer les décisions ultérieures.