

N° 57

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 novembre 2002

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) par la mission d'information (2) sur l'*avenir de l'élevage : enjeu territorial, enjeu économique*,

Par M. Gérard BAILLY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Émorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, Serge Mathieu, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislas Poniatsowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

(2) Cette mission d'information est composée de : M. Jean-Paul Émorine, *président* ; M. Gérard Bailly, *rapporteur* ; MM. Paul Raoult, Bernard Barraux, *vice-présidents* ; MM. Hilaire Flandre, François Fortassin, Louis Grillot, Mme Odette Herviaux, MM. Patrick Lassourd, Gérard Le Cam, André Lejeune, Jean-François Le Grand, Daniel Reiner, André Trillard.

Agriculture.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
RÉSUMÉ DU RAPPORT	8
PRÉAMBULE	144
INTRODUCTION - L'ÉLEVAGE FRANÇAIS, MISE EN PERSPECTIVE	155
A. L'INDUSTRIE MONDIALE DE L'ÉLEVAGE : POINTS DE REPÈRES	155
1. <i>Les producteurs</i>	155
2. <i>Marchés et échanges</i>	17
B. LA FRANCE ET L'EUROPE	18
1. <i>Les caractéristiques du marché européen</i>	18
2. <i>La situation du marché français</i>	20
a) Les différentes filières de production	20
b) L'évolution territoriale de leur implantation	23
PREMIÈRE PARTIE - UN CONSTAT PRÉOCCUPANT : L'ÉLEVAGE ENTRE CRISE ÉCONOMIQUE ET CRISE TERRITORIALE	32
I. LA CRISE DE L'ÉLEVAGE : UNE MENACE POUR LA COHÉSION TERRITORIALE	32
A. LE DEVENIR INCERTAIN DES TERRITOIRES : ENTRE PÉNURIE ET EXCÉDENTS	32
1. <i>« Il n'est de richesses que d'hommes » : Affaiblissement de la densité humaine et appauvrissement de l'espace rural</i>	32
(1) Une diminution numérique du nombre de producteurs	32
(2) Une précarisation spatiale : les agriculteurs bientôt « importuns » dans le monde rural ?.....	33
(3) Une crise de confiance	34
2. <i>Le territoire « à l'abandon » : une atteinte à l'environnement</i>	35
a) Un phénomène préoccupant : la déprise agricole.....	35
b) Des menaces pour l'environnement et pour le tourisme	36
(1) Désertification et environnement : deux termes antinomiques	36
(2) Les difficultés de l'élevage intensif	37
B. QUELLES PERSPECTIVES POUR LES ÉLEVEURS ?	38
1. <i>Une question traditionnelle : l'installation des éleveurs</i>	38
2. <i>Un phénomène nouveau : les reconversions d'agriculteurs</i>	40
II. L'AVENIR DE L'ÉLEVAGE : UN ENJEU ÉCONOMIQUE ET UNE QUESTION SOCIALE	41
A. UN DANGER : LA RUINE DE L'ÉCONOMIE DE L'ÉLEVAGE	41
1. <i>Un isolement social : l'élevage, un monde à part ?</i>	41
2. <i>Une précarisation économique : quels revenus pour les éleveurs ?</i>	43
B. UNE MENACE : LA DÉSTABILISATION DE LA FILIÈRE AGROALIMENTAIRE NATIONALE ET DE L'ÉCONOMIE RURALE	45
1. <i>Une crise qui s'étend aux secteurs associés à l'agriculture</i>	45

2. Le risque d'une désertification « sèche »	47
a) Il n'existe souvent pas d'alternative à l'occupation de l'espace par l'élevage	47
b) ...qui constituerait une perte quasi-culturelle	49

DEUXIÈME PARTIE - ANALYSE DES DIFFICULTÉS DES EXPLOITATIONS DE LA FILIÈRE ET DES MARCHÉS 51

I. DES EXPLOITATIONS EN CRISE : UN MÉTIER PLUS DIFFICILE À EXERCER ? 51

A. DES DIFFICULTÉS CROISSANTES A L'INSTALLATION 51

1. L'insuffisance des aides à l'installation.....	51
2. La rareté des terres agricoles dans certaines régions	52

B. DES BÂTIMENTS ET DES ÉQUIPEMENTS PLUS COÛTEUX ? 52

1. La contrainte des handicaps naturels.....	53
2. L'élévation des normes de sécurité.....	53

C. LES CONTRAINTES LIÉES AU DROIT DE L'URBANISME ET AUX CONFLITS DE VOISINAGE..... 54

1. Les pesanteurs du droit de l'urbanisme	54
2. Les conflits de voisinage et la règle de réciprocité.....	54

D. LE POIDS DE LA FISCALITÉ SUR LES PROPRIÉTÉS FONCIÈRES 55

1. La taxe sur le foncier non bâti : un impôt injuste ?.....	55
2. Un impôt déconnecté de la réalité économique	56

E. DE NOUVELLES CONTRAINTES LIÉES AUX EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES..... 57

1. L'application de la directive nitrate.....	57
2. L'application du nouveau PMPOA : vers de nouveaux surcoûts ?.....	58
3. Les éleveurs montrés du doigt	60

F. LA QUESTION DU BIEN-ÊTRE ANIMAL 60

1. La réglementation du transport des animaux.....	60
2. Un débat « faussé » pour la condition animale	62

G. LA COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE..... 62

1. Un nombre excessif de démarches à accomplir	62
2. La complexité des circuits empruntés.....	65
3. Le poids des contrôles.....	65

II. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES AVEC L'AVAL DE LA FILIÈRE 66

A. LA QUESTION DES ABATTOIRS..... 66

B. LES CIRCUITS DE DISTRIBUTION DES PRODUITS DE L'ÉLEVAGE..... 67

1. Le poids de la grande distribution	67
a) Un monopole grandissant	67
(1) La concentration des grandes surfaces	67
(2) Une baisse des prix à la production qui ne s'est pas traduite par une baisse des prix à la consommation.....	68
(3) Des pratiques contestables	69
(4) Le désarroi et la colère des éleveurs	70
b) Une législation mal respectée	70
(1) Des outils de régulation des relations commerciales insuffisants	70
(2) Le rapport de force entre producteurs et distributeurs	70

2. <i>La restauration hors foyer</i>	71
C. UNE FILIÈRE INSUFFISAMMENT ORGANISÉE	71
1. <i>La place des organisations et groupements de producteurs</i>	71
2. <i>Une profession désorganisée</i>	72
3. <i>Des règles de fonctionnement complexes</i>	73
III. LES DÉSÉQUILIBRES DE MARCHÉS PRÉOCCUPANTS	74
A. LA FILIÈRE BOVINE ALLAITANTE : UNE OFFRE IMPORTANTE ET DÉSÉQUILIBRÉE	74
1. <i>L'importance du cheptel allaitant : une spécificité française aux implications multiples</i>	74
a) Un développement considérable depuis vingt ans	74
b) Une spécificité française dans l'élevage bovin européen	74
c) Une implantation géographique typée, doublée d'une spécialisation fonctionnelle	76
d) Un élevage fragilisé par des crises récentes	78
2. <i>Une orientation conditionnée par les différentes primes</i>	79
a) Un système d'aides complexe	79
(1) Les aides versées au titre de l'OCM viande bovine	79
(2) Les autres aides contribuant au soutien de l'élevage bovin	81
b) Un système d'aides globalement peu pertinent	82
3. <i>Un avenir tributaire de l'équilibre des marchés français et européen de la viande bovine</i>	84
a) Les perspectives du marché européen	84
(1) A court terme	84
(2) A plus long terme	85
b) Les perspectives pour le marché français	87
B. LA FILIÈRE OVINE FRANÇAISE : UN DÉVELOPPEMENT INSUFFISANT	87
1. <i>Une production qui ne progresse pas malgré l'importance de la demande</i>	87
a) Une production en déclin	87
b) Qui ne permet pas de satisfaire la demande nationale	88
2. <i>Des facteurs explicatifs multiples</i>	89
a) Une rentabilité insuffisante	89
b) Eleveur ovin : un métier difficile et techniquement délicat	89
c) Un secteur mal pris en compte par la PAC	89
d) Une production insuffisamment organisée	90
e) Le poids récent des contraintes sanitaires	91
3. <i>Des perspectives néanmoins favorables</i>	92
a) Une image positive	92
b) Une OCM réformée	92
c) Une conjoncture depuis peu positive	93
d) Une mobilisation de la profession	93
C. LA CONSOMMATION DE VIANDE : UNE ÉVOLUTION AUX IMPLICATIONS MULTIPLES	94
1. <i>Une diminution relative de la consommation de viande rouge</i>	94
2. <i>Les nouvelles attentes des consommateurs</i>	95
a) Une attention croissante portée à l'origine et à la qualité de la viande	95
b) Des exigences marquées à l'égard des qualités organoleptiques et de la praticité de la viande	98
c) Une forte demande d'information	99

TROISIÈME PARTIE - PROPOSITIONS	101
A. FAVORISER L'INSTALLATION DES ÉLEVEURS, NOTAMMENT DANS LES ZONES MENACÉES DE DÉPRISE	101
1. <i>Faciliter la pratique du fermage</i>	101
2. <i>Instituer des « prêts de carrière » à longue échéance et à taux d'intérêt bonifié</i>	102
3. <i>Utiliser le levier fiscal</i>	104
4. <i>Améliorer les conditions d'attribution de la Dotation jeune agriculteur (DJA)</i>	104
5. <i>Donner aux SAFER les moyens de mener une politique de stockage favorable à l'installation des jeunes exploitants</i>	104
6. <i>Favoriser la construction de bâtiments-relais par les collectivités locales pour favoriser l'installation dans les zones souffrant d'un déficit d'installations</i>	105
7. <i>Mettre à profit l'enseignement agricole</i>	106
B. AMÉLIORER L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE DES EXPLOITATIONS D'ÉLEVAGE	107
1. <i>Aider à la construction ou à l'adaptation des bâtiments d'élevage</i>	107
2. <i>Adapter le PMPOA</i>	108
3. <i>Renforcer les aides à la mécanisation en zone de montagne</i>	109
4. <i>Alléger les contraintes découlant de la législation sur l'urbanisme et l'environnement lorsqu'elles sont des obstacles à la modernisation ou à l'agrandissement des exploitations en place</i>	110
5. <i>Favoriser le développement des groupements d'employeurs et de services de remplacement</i>	110
C. PRÉSERVER ET DÉVELOPPER L'ÉLEVAGE HERBAGER	112
1. <i>L'élevage bovin</i>	112
a) <i>Instaurer une prime herbagère agri-environnementale</i>	112
b) <i>Maintenir des mécanismes de régulation efficaces dans l'OCM viande bovine</i>	113
c) <i>Maîtriser l'évolution du potentiel de production</i>	114
d) <i>Relancer l'activité d'engraissement</i>	115
2. <i>L'élevage ovin</i>	116
a) <i>Une stratégie de différenciation qualitative à l'égard de la viande ovine importée</i>	116
b) <i>L'adaptation de la filière aux contraintes du marché</i>	116
3. <i>L'élevage équin</i>	117
4. <i>Les races locales et menacées</i>	117
D. GARANTIR UN REVENU DÉCENT AUX ÉLEVEURS	117
1. <i>Faire le choix de prix rémunérateurs</i>	117
2. <i>Alléger les charges pesant sur les exploitations</i>	119
E. ASSOULIR LES RIGIDITES ADMINISTRATIVES	119
1. <i>Réduire le nombre de déclarations</i>	119
2. <i>Instaurer un interlocuteur unique</i>	120
3. <i>Accélérer la mise en place du registre parcellaire graphique</i>	121
F. AMÉLIORER LES CONDITIONS DE COMMERCIALISATION POUR GARANTIR UN PARTAGE ÉQUITABLE DE LA VALEUR AJOUTÉE	122
1. <i>Renforcer l'organisation économique de la filière viande</i>	122
2. <i>Objectiver les relations avec les abattoirs</i>	122
3. <i>Développer les circuits courts pour mieux valoriser les produits</i>	123
4. <i>Renforcer l'application de la loi sur les nouvelles régulations économiques (NRE)</i>	124
5. <i>Garantir la liberté d'achat des collectivités locales</i>	125

G. INCITER LA FILIÈRE BOVINE À S'ADAPTER AUX ATTENTES DES CONSOMMATEURS	125
1. Favoriser, tout en la rationalisant, l'utilisation des signes officiels de qualité.....	125
2. Mettre l'accent sur la qualité objective de la viande	127
3. Innover en matière de présentation des produits.....	128
4. Compléter l'information donnée aux consommateurs, notamment par le biais de l'étiquetage	129
H. METTRE L'ACCENT SUR LA COMMUNICATION	130
1. Concentrer les crédits et les efforts sur des campagnes ciblées et d'envergure	130
2. Privilégier des messages axés sur le métier d'éleveur et le plaisir de consommer de la viande	131
3. Accompagner par une communication pédagogique et informative	132
EXAMEN EN COMMISSION	133
ANNEXE I - LES AIDES DIRECTES EUROPÉENNES AU MARCHÉ BOVIN EN 2002	139
ANNEXE II - OCM BOVINE : ÉVOLUTION DU BUDGET COMMUNAUTAIRE ET PRINCIPAUX POSTES	140
ANNEXE III - LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES AU SÉNAT	141
ANNEXE IV - PERSONNALITÉS RENCONTRÉES AU COURS DES DÉPLACEMENTS EN PROVINCE	143

RÉSUMÉ DU RAPPORT

Le constat résultant des travaux de notre mission est que l'élevage constitue un **enjeu territorial déterminant pour la cohésion spatiale de la France**. La fragilisation structurelle de la filière de l'élevage, si elle est inégale dans les diverses régions françaises, est susceptible d'amener à des bouleversements économiques, environnementaux et sociaux dont l'ampleur demeure, jusqu'ici, encore insoupçonnée.

Outre des charges et des surcoûts croissants, liés notamment aux nouvelles exigences environnementales et de bien-être animal, les éleveurs supportent aujourd'hui les conséquences des crises récentes qui ont provoqué une érosion de leurs revenus et, à leurs yeux, une perte de confiance de la société. **Privés de perspectives d'avenir, de nombreux exploitants sont enclins à abandonner l'élevage, alors que les jeunes se détournent de ce métier.**

Dans les zones rurales fragiles, cette **évolution menace la pérennité d'acteurs économiques fortement dépendants de la présence d'éleveurs**, tels les abattoirs, les vétérinaires ou les PME travaillant dans la transformation des produits, **mais également celle des services de proximité**, tels que les écoles, les postes ou les petits commerces.

Au-delà, c'est donc **l'existence de nombreuses communes rurales** qui est en jeu. D'autre part, la régression de l'élevage risque d'accélérer la déqualification des paysages, avec des conséquences, telles que l'extension des friches, de la forêt et la fermeture des vallées, préoccupantes pour l'avenir du territoire.

Par ailleurs, les éleveurs, comme les autres agriculteurs, doivent de plus en plus **s'accommoder de nouveaux usages des territoires ruraux**, qui s'avèrent parfois gênants pour leur activité. Par exemple, la réintroduction des grands prédateurs comme les loups et les ours est préoccupante pour l'élevage en zone de montagne.

Il convient, à cet égard, d'insister sur les contraintes particulières qui se posent à l'élevage en montagne, pour assurer, par exemple, la collecte de lait ou le ramassage des animaux.

Face à cette situation, la mission d'information a défini des propositions, qui s'articulent autour de huit grands axes :

1) Le 1er grand axe concerne les problèmes d'installation et de maîtrise du foncier

Dans cette optique, nous vous proposons de **faciliter la pratique du fermage**, d'utiliser le levier fiscal pour encourager l'installation, par exemple en étalant la durée de défiscalisation de la DJA et de donner aux SAFER les moyens de mener une politique de stockage favorable à l'installation des jeunes agriculteurs.

Toujours pour encourager l'installation, il vous est proposé d'instaurer un **prêt de carrière, à échéance longue et à taux d'intérêt bonifié**. Il apparaît également souhaitable de favoriser, dans les zones menacées de déprise, la **construction de bâtiments-relais par les collectivités territoriales**. Enfin, il est indispensable de **revaloriser l'image de la filière « élevage » dans l'enseignement agricole**, pour remédier à la crise de vocation qu'elle rencontre.

2) Le deuxième grand axe de propositions vise à améliorer l'environnement économique et juridique des exploitations d'élevage.

Il s'agit, en particulier :

– de soutenir davantage la **construction et la modernisation des bâtiments d'élevage**, afin d'améliorer les conditions de travail des éleveurs et le bien-être des animaux ;

– **d'adapter le PMPOA**, par exemple, en n'imposant pas la mise aux normes aux éleveurs dont la pérennité de l'exploitation n'est pas assurée, ou encore en prévoyant l'attribution de soutiens renforcés aux projets collectifs de traitement des lisiers ;

– de **revaloriser les aides à la mécanisation dans les zones de montagne** où certains matériels agricoles ont une vocation environnementale et d'entretien du paysage ;

– **d'alléger les contraintes découlant de la législation sur l'urbanisme et sur l'environnement**, qui sont souvent des obstacles à la modernisation ou à l'agrandissement des exploitations en place, en particulier les chalets d'alpage ;

– enfin, de **favoriser le développement des groupements d'employeurs et des services de remplacement**, afin de permettre aux éleveurs d'embaucher ponctuellement des salariés agricoles pour les remplacer temporairement sur l'exploitation et **prévoir des allègements de charge** pour que les exploitations en difficulté puissent y avoir recours.

3) Le troisième axe rassemble des mesures spécifiques destinées à maintenir et à développer l'élevage herbager

– S'agissant de l'élevage bovin, la mission d'information suggère, tout d'abord, **d'instaurer une prime destinée spécifiquement à soutenir l'élevage lié à l'herbe**, qui apparaît indispensable dans les zones menacées de déprise.

Cette aide, qui pourrait être développée en faisant monter en puissance la prime herbagère agri-environnementale (PHAE), dont le ministre de l'agriculture vient d'annoncer la création pour 2003, devrait prendre en compte le nombre d'unités de travail par exploitation. A notre sens, cette aide devrait être reconnue au plan européen et financée, à ce titre, par le budget communautaire. Elle permettrait une **reconnaissance du rôle joué par l'élevage herbager dans l'entretien de l'espace rural et l'occupation du territoire**, et contribuerait à promouvoir une alimentation des bovins plus largement tournée vers l'herbe.

Les autres propositions en matière de bovins sont le maintien des **mécanismes de gestion de marché, notamment l'intervention publique**, dans l'organisation commune de marché, ainsi que des mesures visant à **maîtriser l'augmentation du potentiel de production**, comme la limitation du poids des carcasses. Le maintien des quotas laitiers est également préconisé.

– La **production ovine**, quant à elle, doit notamment poursuivre sa **différenciation qualitative par rapport à la viande ovine** importée, et s'adapter aux contraintes du marché, par exemple s'agissant de la régularité de l'approvisionnement.

Il conviendrait également de réfléchir à la possibilité de **soutenir le développement de la production chevaline** qui peut, elle aussi, apporter des réponses à l'utilisation de l'espace, à condition toutefois de trouver de réelles filières de commercialisation.

4) Dans un quatrième axe de propositions, la mission d'information plaide en faveur d'un revenu décent pour les éleveurs.

Dans ce but, nous proposons **d'en revenir à des prix rémunérateurs**, plutôt que de chercher à s'aligner sur de prétendus prix mondiaux qui sont largement fictifs. Afin de réduire les charges qui grèvent les exploitations, nous souhaitons également **qu'une réflexion soit engagée sur l'opportunité d'alléger la taxe sur le foncier non bâti pesant sur les agriculteurs présents dans les zones en déprise**, dans le cadre d'une réforme de la fiscalité locale.

5) Le rapport propose également -et cela constitue le cinquième axe- d'assouplir les rigidités administratives qui pèsent sur les éleveurs.

Nous suggérons, d'abord, de **réduire le nombre de déclarations exigées des éleveurs**. A cet effet, l'administration utiliserait les informations dont elle dispose déjà (grâce au fichier des EDE) et pourrait ainsi attribuer directement les aides aux éleveurs. Nous proposons de **faire des DDAF les interlocuteurs uniques des éleveurs**, en leur confiant non seulement l'instruction des dossiers, mais également le paiement des aides.

Nous demandons également **l'accélération de la mise en place du registre parcellaire graphique**, qui devrait considérablement simplifier les déclarations de surfaces.

Enfin, nous souhaitons que le chantier de simplification du contrat territorial d'exploitation (CTE), lancé par le Ministre de l'agriculture, aboutisse dans les meilleurs délais.

6) Le sixième axe de propositions concerne l'amélioration des conditions de transformation et commercialisation.

Dans ce domaine, il est proposé de **renforcer l'organisation économique de la filière viande**, de rendre plus objectives les relations avec les abattoirs, en particulier grâce à la mise en place de **machines à classer**, et de **favoriser le développement des circuits courts**.

D'autre part, un **renforcement de l'application de la loi NRE** s'impose, afin **d'éliminer la pratique des marges arrières qui est inadmissible**. A cet égard, le renforcement des moyens de la commission d'examen des pratiques commerciales et la **mise en place d'un observatoire des marges** nous semblent également opportunes.

Enfin, il convient de **compléter le code des marchés publics afin d'autoriser les gestionnaires publics de restauration collective à retenir la race des animaux et la proximité des fournisseurs comme critères de sélection** dans les appels d'offre.

7) Les propositions suivantes concernent les réponses à apporter aux attentes des consommateurs.

Il est souhaitable **d'encourager l'utilisation des signes officiels** d'identification de la qualité et de l'origine, qui assurent de plus en plus une fonction de « réassurance » auprès des consommateurs, et qui offrent aux éleveurs une possibilité de différencier leurs produits. Il importe toutefois de favoriser leur **développement dans le cadre de filières, afin de permettre aux éleveurs de percevoir la valeur ajoutée qui s'y attache.**

La **qualité de la viande** renvoyant également à des **critères objectifs de texture et tendreté**, dont la satisfaction dépend des conditions de traitement de l'animal, puis de la viande, tout au long de la filière, il conviendrait de sensibiliser davantage l'ensemble des acteurs à ce problème.

En outre, force est de constater le retard du secteur de la viande bovine en matière de **présentation des produits**, notamment en comparaison avec ce qui a été fait dans d'autres secteurs tels que celui de la volaille. Il convient donc d'encourager l'innovation, pour proposer aux consommateurs de la viande bovine sous des formes nouvelles, répondant à leur **exigence de praticité.**

Enfin, il est nécessaire de **compléter l'information donnée aux consommateurs de viande par le biais de l'étiquetage.** S'agissant plus particulièrement de la viande bovine, nous proposons, d'une part, de **rétablir l'obligation de faire figurer la race, le type et la catégorie des bovins sur l'étiquette**, dans la vente au détail, d'autre part, **d'imposer à la restauration hors domicile (RHD) d'indiquer à ses clients l'origine de la viande qui leur est servie.**

8) Enfin, le dernier axe de propositions met l'accent sur la politique de communication.

Face à la diminution tendancielle de la consommation de viande rouge, un renforcement de la communication est indispensable. Pour accroître l'efficacité des campagnes menées, nous proposons de **concentrer les crédits et les efforts sur des actions d'envergure.**

Nous suggérons également que les **messages** se détachent du thème de la sécurité sanitaire, hérité de la crise, et **privilégient plutôt la communication sur le métier d'éleveur**, qui est de plus en plus méconnu par la société urbaine, ainsi que **le plaisir gustatif qui s'attache à la consommation de viande**.

Enfin, à côté des grandes campagnes, la mission d'information reste convaincue de l'intérêt d'une **communication pédagogique et informative**, destinée par exemple, à faciliter la lecture des étiquettes.

PRÉAMBULE

L'élevage a-t-il un avenir économique dans un pays développé comme la France ? Sa disparition est-elle le fait d'un mouvement territorial inéluctable ? Telles sont les questions qui ont présidé à la création de la mission d'information de notre Commission des Affaires économiques sur le thème **l'avenir de l'élevage : enjeu territorial, enjeu économique**.

L'inquiétude des éleveurs est sensible : « *J'ai peur d'une dépression collective du monde rural* », « *Il ne faut pas avoir honte de son métier* », ces deux formules, caractéristiques de la crise profonde et durable du secteur de l'élevage français, ont été prononcées devant les membres de votre mission d'information sur l'élevage. Il est vrai que des éléments tangibles corroborent ces inquiétudes. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : alors qu'il y avait 504.000 éleveurs en 1988, ils n'étaient plus que 264.000 en 2000, soit une diminution de près de la moitié en 12 ans.

Dès les temps les plus reculés, l'élevage a trouvé sa place dans les sociétés humaines. Depuis l'an mil et les grands essartages opérés par les moines de Cluny, il a structuré le paysage européen et l'apparence de l'espace rural français. Le début du vingt et unième siècle marque donc une rupture avec le passé proche, et un dix-neuvième siècle qui vit l'apogée de la société rurale.

Ces transformations ont une incidence à la fois **sociale**, puisqu'elles accompagnent la diminution du nombre des agriculteurs et accélèrent la césure entre les citadins et le monde agricole, **territoriale**, puisque des régions de monoculture vouées à l'élevage se trouvent déstabilisées, et enfin **économique** : A-t-on assez mesuré que des pans entiers de la filière agroalimentaire sont menacés d'un effondrement à plus ou moins longue échéance ?

Or la structure des économies de chacun des pays de l'Europe des quinze, qui a une incidence capitale sur leurs positions en matière de politique agricole, dénote la position très spécifique de la France qui détient le premier troupeau bovin de l'Union. Alors que la part de l'agriculture dans le PIB est de 2 % pour la France, elle n'est plus que de 1 % en Allemagne. Quant à la part de la population agricole dans la population active qui s'élève à 6 % en France, elle n'est plus que de 3 % en Allemagne.

C'est à l'aune de cette problématique que votre mission d'information a rédigé le présent rapport d'information.

Les conclusions de ce rapport ont été approuvées à l'unanimité par la Commission des Affaires économiques lors de sa séance du 5 novembre 2002.

INTRODUCTION

L'ÉLEVAGE FRANÇAIS, MISE EN PERSPECTIVE

L'élevage constitue une véritable industrie dont les marchés sont désormais presque aussi intégrés que ceux des produits manufacturés. C'est pourquoi, avant d'examiner les caractéristiques de l'élevage français, le présent chapitre présentera celles de l'élevage mondial, dont l'évolution a une incidence limitée sur la production nationale.

A. L'INDUSTRIE MONDIALE DE L'ÉLEVAGE : POINTS DE REPÈRES

1. Les producteurs

● L'élevage mondial

Selon les estimations de la *Food and Agricultural Organization* (FAO), le **cheptel bovin mondial** connaît une légère progression, atteignant 10 millions de têtes en 2001. La hausse de la production de viande qui en résulte serait, quant à elle, comprise entre 2 et 3 % selon les mêmes estimations.

La **production ovine mondiale** s'élève, quant à elle, à 7,9 millions de tonnes.

Le **cheptel porcin mondial** progresse de 2 % en 2001, atteignant 923 millions de têtes. Le porc est la viande la plus consommée du monde, notamment en Asie où la demande croît fortement et qui détient 59 % du cheptel. Alors que les échanges internes à l'ALENA et à l'Union européenne se renforcent, de nouveaux producteurs tels que le Brésil qui bénéficie de coûts de production bas, notamment dus à l'absence de contraintes sanitaires, font leur apparition. Le premier importateur mondial de viande de porc est désormais le Japon, avec plus de 700.000 tonnes.

● **L'élevage européen**

LES CHEPTELS DE L'UNION EUROPÉENNE

(en milliers de têtes)

	2001						2000			
	Volailles	%	Porcins	%	Bovins	%	Ovins	%	Caprins	%
Belgique-Luxembourg	285	4,53 %	6 965	5,57 %	3 243	3,91 %	126	0,13 %	10	0,09 %
Danemark	188	2,99 %	13 029	10,42 %	1 947	2,35 %	116	0,12 %	0	0,00 %
France	1 111	17,68 %	15 980	12,78 %	21 001	25,35 %	9 324	9,78 %	1 065	9,46 %
Grèce	159	2,52 %	960	0,77 %	558	0,67 %	9 210	9,66 %	5 134	45,61 %
Irlande	94	1,50 %	1 837	1,47 %	7 263	8,77 %	5 130	5,38 %	14	0,12 %
Italie	710	11,29 %	8 457	6,76 %	7 194	8,68 %	11 050	11,59 %	1 375	12,21 %
Pays-Bas	620	9,86 %	12 610	10,08 %	4 021	4,85 %	1 380	1,45 %	190	1,69 %
Allemagne	555	8,83 %	25 893	20,70 %	14 565	17,58 %	2 743	2,88 %	135	1,20 %
Royaume-Uni	1 211	19,26 %	6 327	5,06 %	10 598	12,79 %	27 591	28,93 %	75	0,67 %
Espagne	890	14,16 %	23 888	19,10 %	6 253	7,55 %	24 260	25,44 %	2 565	22,79 %
Portugal	229	3,64 %	2 364	1,89 %	1 354	1,63 %	3 578	3,75 %	626	5,56 %
Résultats (UE 12)	6 052	96,27 %	118 311	94,60 %	77 997	94,14 %	94 508	99,10 %	11 189	99,40 %
Autriche	80	1,26 %	3 296	2,64 %	2 163	2,61 %	350	0,37 %	56	0,50 %
Finlande	63	1,00 %	1 541	1,23 %	1 037	1,25 %	74	0,08 %	7	0,06 %
Suède	92	1,46 %	1 918	1,53 %	1 652	1,99 %	432	0,45 %	5	0,04 %
Résultats (UE 15)	6 287		125 066		82 849		95 364		11 257	

Source : OFIVAL

Dans l'Union européenne (15 membres), le **premier cheptel** en volume est le **cheptel porcin** avec 125 millions de têtes, détenu à 20,7 % par l'Allemagne, 19 % par l'Espagne, puis par la France (12 %) et le Danemark (10,4 %).

Il est suivi du **cheptel ovin** qui atteint 95 millions de têtes, réparties entre le Royaume-Uni (29 %), l'Espagne (25,4 %), l'Italie (11,6 %) et la France (9,8 %).

S'agissant du **cheptel bovin** qui correspond à 82,8 millions de têtes, la France arrive en première position avec plus du quart du total de

l'Europe des quinze (25,35 %), suivie de l'Allemagne (17,58 %) et du Royaume-Uni (12,8 %), aucun des treize autres membres n'atteignant plus de 10 % du total.

Le cheptel caprin et les volailles représentent respectivement 11,2 et 6,2 millions de têtes, la France détenant, quant à elle, 9,4 % du premier et environ 17,7 % du second, tout en étant le **troisième producteur de volailles de l'Union**.

Ainsi, **notre pays appartient**, exception faite de l'élevage ovin, **au groupe des trois ou quatre premiers producteurs de chacun des types de cheptels précités, ce qui explique tant l'importance qu'il attache à la question du devenir de la filière de l'élevage** que le relatif isolement où il se trouve placé sur cette question, laquelle ne revêt pas une importance aussi grande pour nombre de ses partenaires.

2. Marchés et échanges

● Le marché mondial de la **viande bovine**, soit **5,5 millions de tonnes (10 % de la production mondiale)** s'organise dans deux grands espaces commerciaux : la **zone pacifique** qui, étant indemne de fièvre aphteuse, peut commercer avec toute la planète sans restrictions sanitaires, et **l'aire atlantique** dont les échanges avec la précédente sont réduits du fait de la présence de fièvre aphteuse en son sein. La part de l'Union européenne dans ces exportations s'est réduite de 1999 à 2001 de 852 à 532 millions de tonnes équivalent carcasse (TEC) en raison des épidémies qui ont touché son cheptel.

Les principaux importateurs sont cinq Etats ou groupes d'Etats. Outre l'Union européenne, il s'agit de l'ALENA (Etats-Unis, Canada, Mexique), du Japon, de la Russie, du Canada, de la Corée du Sud et de l'Egypte. Quelles que soient les difficultés rencontrées pour définir des termes de comparaison, on constate, selon le Centre français du commerce extérieur¹ (CFCE) de **fortes disparités de prix entre les différentes zones**. Le prix du bœuf « *choice* » aux Etats-Unis est de 1,80 euro le kilo de carcasse, au même niveau que le bœuf « léger » en Australie, à 1,82 euro, tandis que la carcasse de jeune bovin U3 se négocie, en France, à 2,95 euros. Les prix de référence entre les zones n'ont également rien de commun, un interlocuteur ayant même considéré devant notre mission d'information que sur certains marchés, n'importe quel bovidé à quatre pattes était susceptible d'être vendu, au même titre que les meilleures races à viandes européennes.

¹ CFCE, *Dossier, Production et échanges internationaux de bétail et de viandes bovines, place de la France en 2001*.

● Les échanges mondiaux de **viande ovine** sont caractérisés par leur grande concentration et par une prééminence des **exportations en provenance de Nouvelle-Zélande et de l’Australie** qui exportent respectivement 90 % et 84 % de leur production et à destination de l’Union européenne et du Moyen-Orient. Comme le souligne l’Institut de l’élevage, la **stabilité des tonnages cache d’importantes évolutions qualitatives**, les exportateurs mettant sur le marché des produits à plus forte valeur ajoutée que les carcasses, tels que les gigots et la viande réfrigérée « *chilled* » plus aisément transportable. Ces produits, qui dégagent une marge commerciale élevée, perturbent le marché européen.

B. LA FRANCE ET L’EUROPE

Au sein de l’Europe agricole, la France occupe, on l’a vu, une position bien spécifique eu égard à l’importance de son cheptel et de l’étendue de son territoire.

1. Les caractéristiques du marché européen

● La crise de l’élevage bovin

Le marché de la viande bovine a été très secoué par la dernière crise de l’ESB, qui s’est développée en 2001. Dans un premier temps cantonnée à la France, la crise de confiance a gagné des Etats membres comme l’Allemagne, l’Italie ou l’Espagne, à mesure que des cas se déclaraient sur leur territoire.

De fait, la consommation de l’Union européenne a connu une forte baisse en 2000-2001 (- 30 % au plus fort de la crise). Elle n’a pas retrouvé son niveau antérieur restant, début 2002, inférieure de 6 à 18 % au niveau atteint en 1999.

Cette crise et celle de la fièvre aphteuse ont fortement affecté les échanges de viande bovine entre l’Union européenne et ses principaux partenaires commerciaux. Ainsi, le marché intracommunautaire est passé de 3,18 à 2,3 millions de têtes entre 2000 et 2001. Des clients traditionnels comme les pays du Moyen-Orient ou le Japon ont fermé leurs frontières à la viande bovine et au bétail vivant en provenance des pays européens. Des concurrents comme le Brésil en ont profité pour accroître leurs ventes et prendre à l’Europe des parts de marché importantes.

La baisse des prix de la viande bovine (- 25 %) qui a suivi a entraîné une rétention des animaux sur les exploitations. Des mesures de gestion du marché ont alors été mises en place, permettant de retirer près d'un million de tonnes de viande excédentaire du marché.

Globalement, le **marché européen demeure excédentaire** : la baisse de la production, continue de 1996 à 2000, la réduction de la consommation et des exportations et l'anéantissement des échanges intra-européens du fait de l'ESB en 2000 constituent les caractéristiques d'un secteur qui connaît une **crise structurelle grave et durable**.

Il convient toutefois de noter que ces difficultés plongent leurs racines en dehors des crises sanitaires, qui n'ont fait que les révéler. Ainsi, le solde production/consommation de viande bovine de l'UE a été excédentaire de 4 à 15 % sur la période 1992/2000. Sur le long terme, la demande interne et les exportations de l'UE n'ont cessé de décroître, alors que, sur cette période, les importations ont été stables, voire en progression depuis 1998. Ces importations concernent principalement des conserves et des viandes congelées, surtout destinées à l'Allemagne et aux pays du nord de l'Europe.

Avec une collecte de lait de 114,9 millions de tonnes en 2001, la production laitière européenne est la première du monde. Le premier pays producteur européen est l'Allemagne (26,9 millions de tonnes en 2001) suivi de la France (23,2 millions de tonnes), ces deux Etats membres représentant à eux seuls 44 % de la collecte de lait de l'Union européenne. Suivent, plus loin, les Pays-Bas (10,6 millions de tonnes), et l'Italie (10,2 millions de tonnes).

Cette production laitière est largement tirée par le dynamisme de la production fromagère qui progresse de 4 % en 2001, alors que les productions de beurre et, surtout, de poudre de lait, sont en recul.

Soutenue par des restitutions aux exportations, une partie de la production laitière européenne (12 %) est destinée à l'exportation, dont 1/3 sous forme de poudres grasses et 1/4 sous forme de fromages.

● **Un déficit structurel en viande ovine**

L'Union européenne est structurellement déficitaire en viande ovine, malgré la disparité des niveaux de consommation entre les différents Etats. Le cheptel européen est, pour 55 %, possédé par le Royaume-Uni et l'Espagne.

● Le secteur de la viande porcine

Après avoir connu un plafond de 1998 à 2000, la **production communautaire a connu une pause**, et s'établit entre 17 et 18 millions de tonnes. Les cinq principales zones de production qui alimentent les échanges intra-européens sont le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique, la Catalogne, l'Ouest de la France et le Nord Est de l'Allemagne. Outre leur marché domestique, elles approvisionnent principalement les marchés italien, allemand, français et britannique.

2. La situation du marché français

a) Les différentes filières de production

On aurait tort d'opposer les diverses filières de production animales. Elles sont profondément interdépendantes et les crises survenant dans l'une ont des incidences sur le devenir des autres.

● La filière bovine

La France est le principal producteur européen de viande bovine, avec 1,8 million de tonnes sur 7,3 en 2001. Son cheptel bovin se compose d'environ 21 millions de têtes, ce qui représente 1/4 du cheptel bovin européen (82 millions de têtes). Au sein de ce cheptel, on dénombre notamment 4,1 millions de vaches laitières et 4,3 millions de vaches allaitantes. Elle a exporté 620.000 tonnes de viande en 1999, pour une valeur de 2,2 milliards d'euros, dont 1,2 milliards en animaux vivants. Notre pays est le **seul, en Europe**, qui dispose d'un **troupeau allaitant élevé exclusivement pour la production de viande** aussi nombreux.

Le marché français est caractérisé par un **déséquilibre structurel** entre **consommation et production** :

– **les consommateurs français achètent davantage de viande de femelle** (85 % des tonnages consommés) appréciée en tant que viande rouge souvent issue de la filière laitière, dont une partie est importée d'Allemagne et du Benelux, tandis que les jeunes bovins mâles (broutards) sont exportés vers l'Europe du sud, principalement vers l'Italie où ils sont engraisés ;

– **la consommation d'« arrières »** (viandes à griller) **est très supérieure à celle d'« avants »** (viande à bouillir) qui sont exportés, de sorte qu'une carcasse ne se valorise bien que sur la moitié de son poids, ce qui

renchérit le prix de revient des kilos réellement vendus et pose le problème de la valorisation de l'ensemble de la carcasse, ainsi que l'observe une étude communiquée à votre mission d'information, « *il est illusoire de croire que les prix au kilo peuvent se maintenir voire augmenter quand la moitié de la carcasse ne trouve pas preneur ou qu'elle est vendue à des prix de dégagement* »¹.

Enfin **la commercialisation de la viande bovine est caractérisée par un déséquilibre qui joue en défaveur des producteurs**. Elle s'effectue pour environ **60 % grâce aux grandes et moyennes surfaces (GMS)**, pour **23 % par le secteur de la restauration hors foyer** dont la part croît constamment, et enfin pour **14 % par le canal des boucheries traditionnelles** dont la part de marché décroît de façon tendancielle.

Au total, **le marché est déséquilibré**, notamment en ce qui concerne les génisses et les vaches car les animaux de qualité sont dépréciés par rapport aux animaux « standard ». Comme le note la chambre d'agriculture de l'Aveyron : « *un mauvais animal part, alors qu'un bon animal dans une démarche de qualité ne part pas* », ce qui ne manque pas de susciter le malaise des producteurs.

Ce déséquilibre a connu une accentuation depuis 2000, sous l'effet de deux crises sanitaires :

– une **nouvelle crise de confiance liée à l'ESB**, qui éclate en octobre 2000, à la suite de l'annonce que des carcasses issues d'un troupeau frappé par un cas d'ESB ont été commercialisées par erreur ; les conséquences de cette crise sont d'autant plus douloureuses qu'après une première crise en 1996 la consommation de viande bovine était revenue début 2000 à son niveau initial, après bien des efforts de la filière pour rassurer les consommateurs ;

– une **crise consécutive à l'épizootie de fièvre aphteuse** qui s'est manifestée au printemps 2001 en Mayenne et en Seine-et-Marne.

En 2001, les consommateurs français ont acheté davantage de viande produite dans l'Hexagone, la part des importations étant ramenée de 21 à 16 % de celle-ci. Cependant, les exportations de bovins-mâles se sont réduites de 15 % du fait de la forte baisse des ventes de brouillards vers l'Espagne et les Pays-Bas. On constate donc **un accroissement de 1 % de l'effectif bovin** dû à une diminution des abattages de vaches laitières pendant la crise de 2001. Celui-ci se double d'une **dégradation des exportations** au cours de la même période : - 13 % pour les animaux vifs, - 43 % pour les viandes réfrigérées, - 42 % pour les viandes congelées, soit au total - 43 % pour l'ensemble des viandes.

¹ CER des Deux-Sèvres, *La filière viande bovine*, p. 7.

La filière bovine est aussi victime d'une **baisse tendancielle de la consommation de viande bovine**, qui passe de 30,3 à 25,5 kilos d'équivalent-carcasse par habitant et par an -soit - 16 %- entre 1989 et 2000. Ce mouvement de fond est préjudiciable à l'ensemble du secteur : depuis vingt ans, la consommation a diminué, en moyenne, de 1,5 % par an.

La France est, en outre, le premier fournisseur au sein de l'Union, avec 59 % des exports. Ses trois principaux clients sont l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas.

● Les filières ovine et caprine

La France est, avec la Grèce, l'Irlande, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'un des Etats où la **consommation de viande ovine est la plus élevée**, particulièrement dans le sud, dans le nord et chez les personnes de plus de 50 ans. La production française connaît une **baisse tendancielle depuis 1980**. Le **taux d'auto-provisionnement** qui était de **80 % voici vingt ans atteint un peu plus de 40 %**. Le nombre de brebis poursuit sa décroissance (- 1,4 % par an au cours des dix dernières années). Les troupeaux les plus petits (moins de 350 animaux) ont connu une rapide diminution, cependant 65 % des éleveurs ont encore moins de 100 brebis. Au demeurant, les élevages laitiers dont 60 % comptent de 200 à 750 brebis sont en moyenne plus importants que les élevages destinés à la production de viande dont 19 % seulement se situent entre 200 et 750 brebis. Selon l'Institut de l'élevage¹, la réduction du nombre d'éleveurs atteint toutes les régions, à l'exception de la Corse. **La question du devenir de la filière ovine est donc réellement posée.**

Seul motif d'espoir, la consommation de viande ovine connaît une légère augmentation, avec 5,2 kilos de carcasse faisant figure d'exception sur le marché des viandes (hors volatiles), tout en restant à un niveau inférieur à celui observé au début des années 1990.

Cependant, la taille des troupeaux est faible (58 brebis en moyenne) et la moitié des éleveurs français ont plus de cinquante ans, comme l'a confirmé le déplacement de votre mission d'information en Franche-Comté. Quant aux importations, elles proviennent pour l'essentiel d'Irlande, du Royaume-Uni et de Nouvelle Zélande. La filière ovine française souffre d'un déficit d'image, spécialement dans des départements où l'élevage bovin est développé, comme le **Jura**, bien que la moitié de la production bénéficie d'un signe de qualité. On constate, en outre, que des droits à produire demeurent disponibles, alors même que les éleveurs sont à la recherche d'un revenu minimum à l'hectare leur permettant de vivre, ce qu'une association

¹ *Le dossier économie de l'élevage*, n° 300, mars 2001.

rencontrée par votre mission d'information qualifiée de « *revenu minimum de décence* ».

Au total, le troupeau ovin diminue même dans les départements tels que l'**Aveyron**, premier bassin moutonnier de France, avec 724.000 brebis. Malgré les très importants efforts réalisés (notamment en matière technique et génétique, par le biais de quatre organisations de producteurs, et par une politique active de recours aux labels), la **diminution du cheptel y atteint 20 % en dix ans.**

● La filière porcine

Comme le relève le CFCE¹, **la croissance de la production française s'est ralentie depuis trois ans**, notamment du fait de la stagnation de la consommation intérieure. Le **Japon** et la **Corée du Sud**, deux marchés importants, n'ont pas réouvert leurs portes aux produits français après l'épizootie de fièvre aphteuse, bien que l'Office international des épizooties ait reconnu à notre pays le statut de zone indemne de la maladie, sans vaccination. **Ces deux Etats continuent donc à invoquer des motifs sanitaires pour prendre des mesures dilatoires et portent un préjudice important à l'équilibre de la filière française** en interdisant la valorisation des pièces dont la consommation est faible en Europe.

● La filière avicole

Selon une étude des chambres d'agriculture du Grand Ouest², **la réticence des consommateurs à acheter de la viande bovine aurait eu un effet favorable à la consommation de produits avicoles**, mais également des **effets pervers**, entraînant une forte **hausse des prix de détail** et **l'accroissement brutal des importations de l'Union européenne**. De fait, pour la première fois en 2001, la consommation de volaille a été supérieure, en France à celle de bœuf, avec 26 kilos par habitant et par an.

b) L'évolution territoriale de leur implantation

La fragilisation des différents types d'élevage est inégale selon les régions, voire même selon les départements, ainsi que le montrent les cartes ci-après.

¹ CFCE, *Dossier, Production et échanges internationaux de bétail et de viandes de porcs, place de la France en 2001.*

² Citée par *La France agricole* du 30 août 2002, p. 27.

● Elevage bovin

L'élevage bovin se répartit entre l'élevage **allaitant** et l'élevage **laitier**.

Les éleveurs de races à viande sont situés pour un tiers dans le Massif central qui constitue le « grand bassin allaitant » et un dixième dans les autres massifs. **Le grand bassin allaitant regroupe, à lui seul, 50 % du cheptel français.** A défaut de disposer de fourrage en quantité suffisante, ces régions sont spécialisées dans la production de veaux et de jeunes bovins, alors que la Normandie, l'Ouest, le Nord et la Picardie peuvent engraisser sur place une partie de leur cheptel.

Selon une récente étude¹, on compte **78.000 éleveurs spécialisés en viande bovine** soit 12.000 de moins qu'en 1988 (- 13 %), du fait d'une baisse tendancielle de 1 % par an, trois fois moins forte que celle de l'ensemble des exploitations agricoles françaises au cours de la même période. Le troupeau allaitant est désormais supérieur au troupeau laitier (respectivement 4,3 millions de vaches contre 4,1 millions). La taille des troupeaux (trente animaux en moyenne) a doublé par rapport à 1988.

L'élevage allaitant conserve de fortes positions du sud-ouest de la Côte d'Or, au nord-est de la Charente, et de la Haute-Vienne à l'Aveyron et à la Lozère. Il est également fortement présent à l'ouest de la Saône-et-Loire et au nord de la Loire. Sur les contreforts des Pyrénées, le troupeau allaitant est dense des Pyrénées-Atlantiques au sud du Gers et jusqu'au nord-ouest de l'Ariège. Dans le grand ouest, les effectifs les plus importants se situent en Vendée et dans les Deux-Sèvres, mais l'élevage allaitant est également très développé tout au long d'une ligne droite qui va de Nantes à Caen, traversant les départements du Maine-et-Loire, de la Mayenne, de la Sarthe, pour aller jusque dans l'Orne et dans le Calvados. En Bretagne, il est spécialement important aux confins des Côtes-d'Armor et du Finistère. Dans le reste du pays, il demeure présent dans les départements qui bordent la Manche (Seine-Maritime, Somme, ouest du Pas-de-Calais) et selon une diagonale qui va du sud du département du Nord jusqu'à la Moselle et à la Meurthe-et-Moselle.

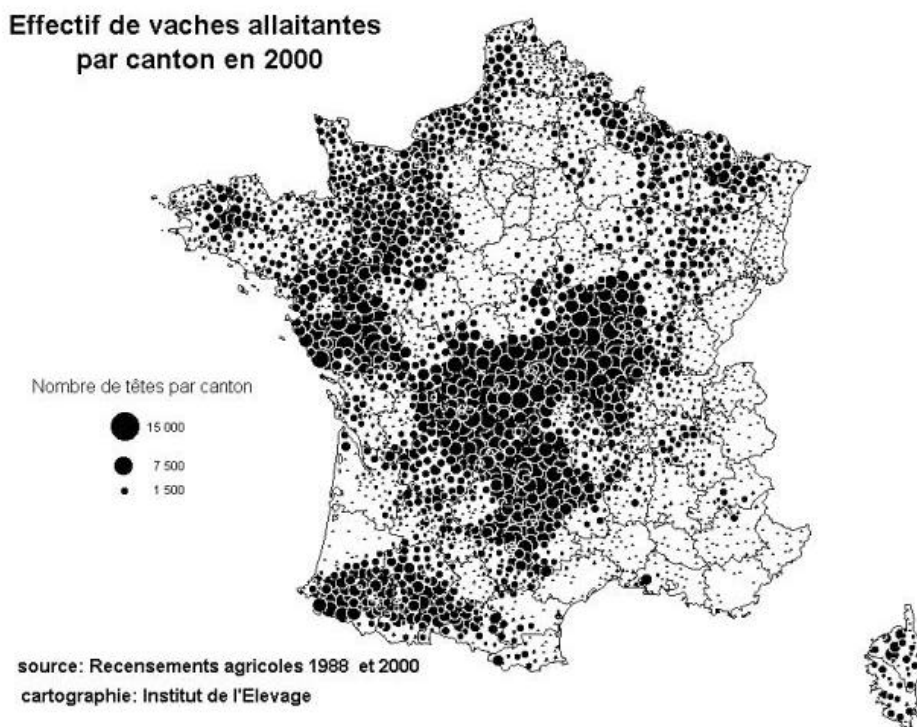
Comme le montre la seconde carte ci-après, l'effectif des vaches allaitantes a augmenté dans l'ensemble des régions précitées passant, au total, de 3,4 millions de têtes en 1988 à 4,3 millions en l'an 2000.

Les départements dans lesquels on constate une diminution sont ceux du Gers, du Lot-et-Garonne et du Tarn. On observe également quelques diminutions, au niveau infra-départemental (le solde total au niveau du

¹ Agreste Primeur, n° 110, mai 2002, cité par AGRA Presse hebdo, n°2859, 13 mai 2002, p. 18.

département demeurant positif) dans les départements de la Vendée, du Cher et de l'Allier.

EFFECTIF DE VACHES ALLAITANTES PAR CANTON EN 2000



Source : OFIVAL

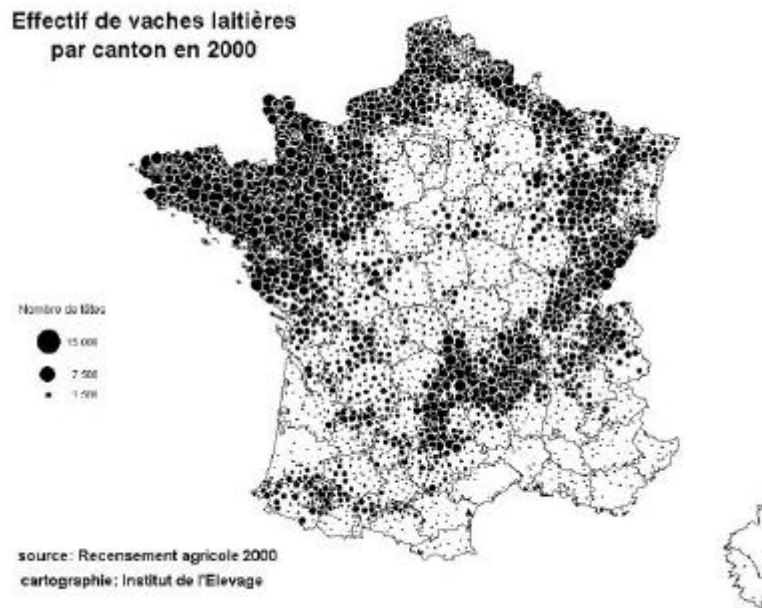
L'effectif des **vaches laitières** est particulièrement important en Bretagne, dans les pays de la Loire et en Basse-Normandie ainsi qu'à l'ouest des régions Haute-Normandie, Picardie et Nord-Pas-de-Calais. L'élevage laitier concerne également des bases importantes dans l'Aveyron, le Cantal, la Haute-Loire, le Puy-de-Dôme et la Loire.

Dans l'Est de la France, il demeure très important en Savoie et en Haute-Savoie, ainsi que le long d'un axe qui va du Jura et du Doubs à la Moselle, en passant par les Vosges et la Meurthe-et-Moselle.

Il conserve également de fortes bases dans le nord de la Meuse, les Ardennes, le nord de l'Aisne et le sud du département du Nord.

L'ensemble de ces régions a connu une diminution ainsi que le montre la carte ci-après, passant de 5,7 millions de têtes en 1988 à 4,19 millions de têtes en 2000.

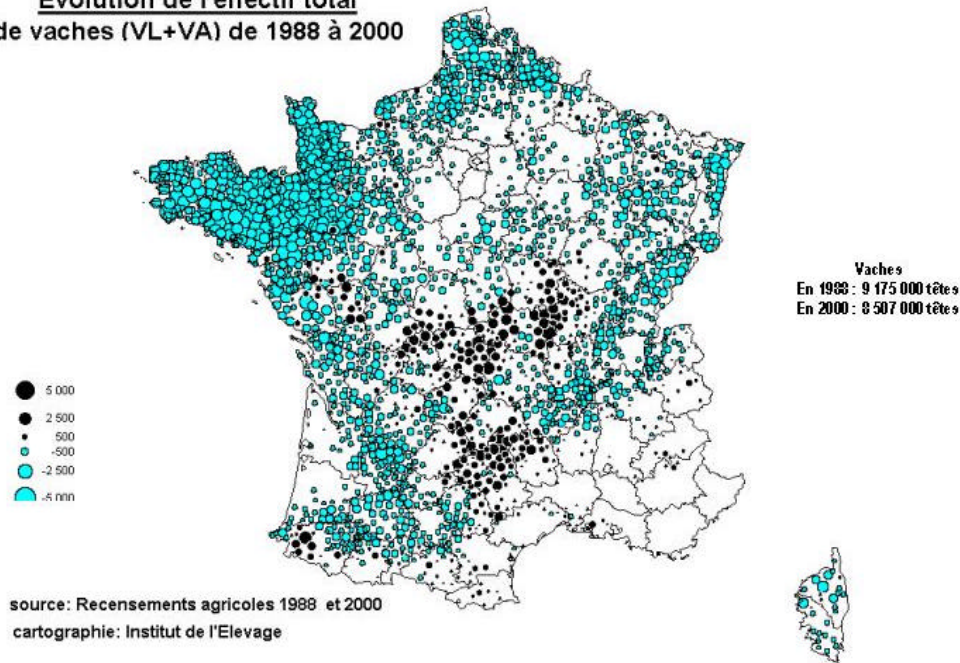
EFFECTIF DE VACHES LAITIÈRES



Source : OFIVAL

Au total, l'effectif des vaches (allaitantes et laitières) enregistre une diminution dans l'ensemble des régions françaises, passant de 9,1 millions de têtes en 1988 à 8,4 millions de têtes en 2000. L'essentiel de cette baisse concerne les départements de Bretagne, de Basse-Normandie ainsi que le nord de la région Pays de la Loire (des diminutions sont cependant enregistrées dans certains cantons des Deux-Sèvres et du sud du Maine-et-Loire). Toutes les autres régions connaissent une baisse, à l'exception des départements du grand bassin allaitant et notamment du sud de la Vienne, du sud de l'Indre, du nord de la Haute-Vienne, de la Creuse, du nord de la Corrèze, de la Nièvre, de la Saône-et-Loire, de l'Allier, du sud du Cantal, du nord de la Lozère, de l'Aveyron et de l'est du Tarn. Dans le reste de la France, seul l'ouest des Pyrénées-Atlantiques enregistre une augmentation de l'effectif total des bovins.

**Evolution de l'effectif total
de vaches (VL+VA) de 1988 à 2000**



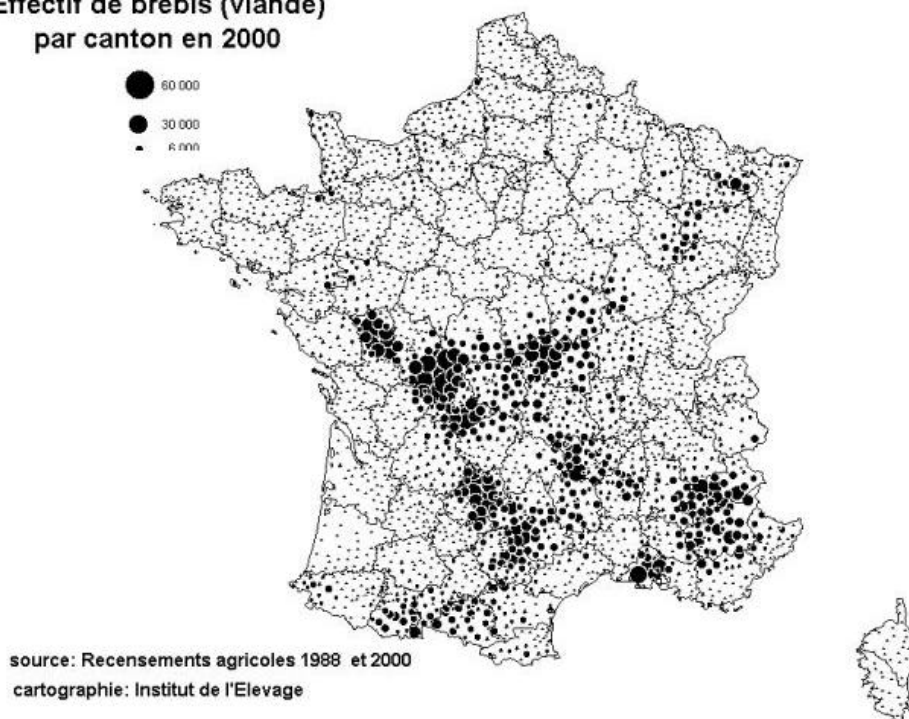
Source : OFIVAL

● **Elevage ovin**

L'élevage ovin français est, comme le montre la carte ci-après, concentré dans quelques régions bien spécifiques : dans le centre de la France, la Haute-Vienne, le sud de l'Indre, la Creuse et l'Allier, le Lot, l'Aveyron, le Tarn et la Haute-Loire. Dans le sud-est de la France, les principaux producteurs sont les départements des Hautes-Alpes et des Alpes de Haute-Provence ainsi que les Bouches-du-Rhône. Dans le sud, les Hautes-Pyrénées, le sud de la Haute-Garonne et l'Ariège concentrent l'essentiel des cheptels. Dans l'ouest sont concernés le nord des Deux-Sèvres et le sud de la Vienne.

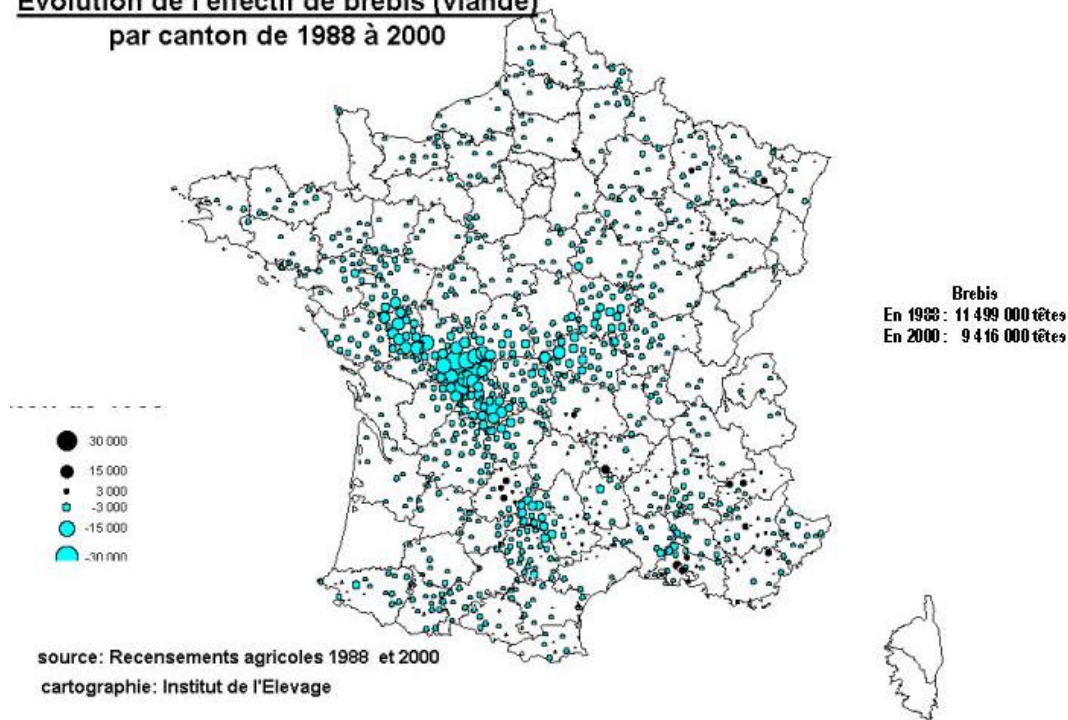
Comme le montre la carte ci-après, si la diminution globale du nombre de brebis, de 11,5 à 9,4 millions de têtes entre 1988 et 2000, concerne essentiellement les départements des Deux-Sèvres, de la Vienne et de la Haute-Vienne, tous les départements intéressés par la production ovine sont touchés par une **dégradation d'ampleur nationale**.

Effectif de brebis (viande)
par canton en 2000



Source : OFIVAL

**Evolution de l'effectif de brebis (viande)
par canton de 1988 à 2000**



Source : OFIVAL

● **Elevage caprin**

L'**élevage caprin** français est concentré, pour l'essentiel, dans le sud de la région Pays de la Loire (Vendée et Maine-et-Loire), dans les Deux-Sèvres, la Vienne, l'Indre-et-Loire et l'Indre. Les productions existent aussi dans le Lot et dans l'Aveyron, dans le Cher, au sud de la Saône-et-Loire et au nord du Rhône, en Haute-Loire et en Ardèche, dans le sud de la Lozère, dans le nord du Gard ainsi qu'en Corse et dans la Drôme.

Le troupeau caprin a enregistré, au cours des douze dernières années une évolution contrastée, parfois même à l'échelon d'un seul département. Il a augmenté dans le sud de la Vendée, le sud du Maine-et-Loire et le nord des Deux-Sèvres, tandis qu'il diminuait dans le sud des Deux-Sèvres, le sud de la Vienne et le nord des Charentes.

Il a également augmenté dans l'Aveyron tandis qu'il diminuait dans la région Centre, dans le sud de la Bourgogne et le nord de la région Rhône-Alpes, ainsi que dans les départements de l'Isère, de la Drôme et de l'Ardèche.

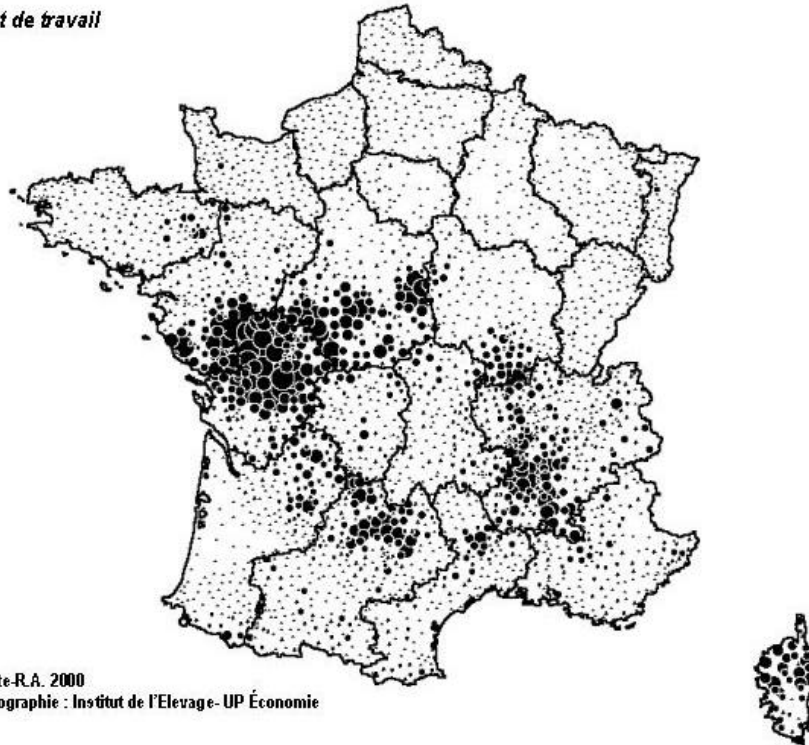
Au cours de sa mission en **Lozère**, votre mission d'information a pris la mesure des difficultés spécifiques rencontrées par la filière caprine.

Traditionnellement concentrée sur de petites et de très petites exploitations, elle a été durement touchée : le nombre de producteurs a été divisé par trois durant les vingt dernières années, tandis que, malgré la progression de la taille moyenne des troupeaux, les effectifs de chèvres diminuaient d'un quart au cours de la même période.

On constate, en outre, que les petites surfaces concernées par cet élevage et les petits troupeaux qui le constituent n'ont pas permis de bénéficier des réformes successives de la PAC (aides compensatoires, « prime à l'herbe » ou mesures agri-environnementales). De ce fait, le revenu des éleveurs caprins est toujours plus faible que celui des autres producteurs. En Lozère même, il est inférieur de 42 % à la moyenne départementale sur les dix dernières années.

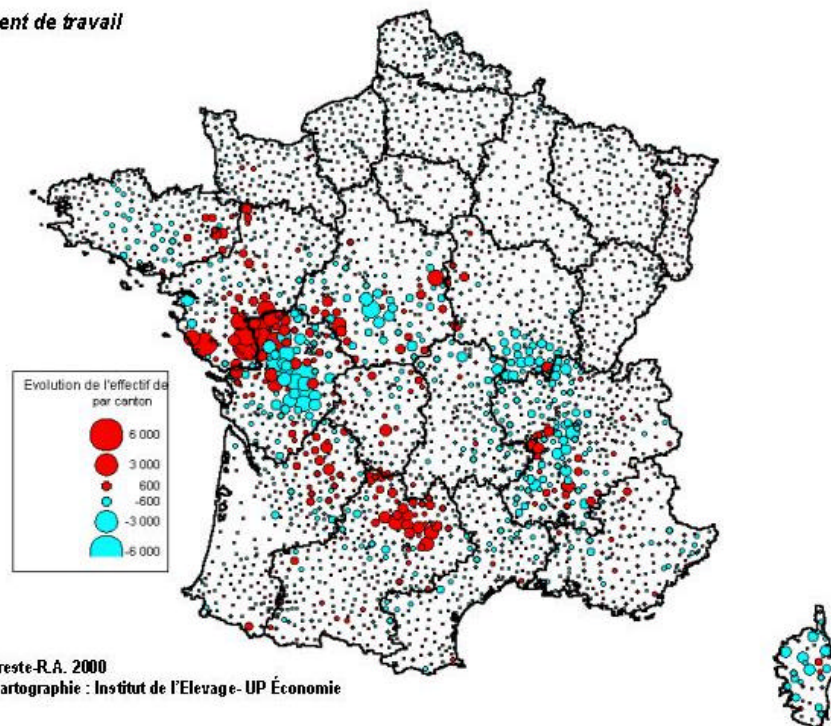
CHEPTEL CAPRIN PAR CANTON EN 2000

Document de travail



EVOLUTION DU CHEPTEL CAPRIN 1988-2000

Document de travail



PREMIÈRE PARTIE

UN CONSTAT PRÉOCCUPANT : L'ÉLEVAGE ENTRE CRISE ÉCONOMIQUE ET CRISE TERRITORIALE

I. LA CRISE DE L'ÉLEVAGE : UNE MENACE POUR LA COHÉSION TERRITORIALE

A. LE DEVENIR INCERTAIN DES TERRITOIRES : ENTRE PÉNURIE ET EXCÉDENTS

1. « Il n'est de richesses que d'hommes » : Affaiblissement de la densité humaine et appauvrissement de l'espace rural

(1) Une diminution numérique du nombre de producteurs

La diminution du nombre des éleveurs n'est pas un phénomène récent puisqu'elle s'est manifestée, à compter de 1992, par la multiplication des reconversions d'éleveurs vers les productions céréalières. Ce processus de reconversion est désormais impossible puisque la réforme de la politique agricole commune survenue voici dix ans a « figé » les espaces. Désormais, la **diminution du nombre de producteurs et d'exploitations d'élevage** se poursuit avec des conséquences d'autant plus graves qu'elles menacent l'équilibre humain de certaines zones rurales.

Le cas de la **Corrèze** est emblématique de ce phénomène. Au cours de la décennie 1970-1980, le rythme de disparition des exploitations y était inférieur à la moyenne nationale (2,1 contre 2,5 %). Au cours des années 1980, ce rythme s'est accéléré, pour atteindre la moyenne nationale (3 %). Ce mouvement se double désormais d'un accroissement de l'âge moyen des chefs d'exploitation qui, selon une étude de la Chambre d'agriculture du département, donne à penser qu'« *à terme, c'est le maintien d'une densité minimale de population qui est en cause dans certaines zones où l'activité agricole constitue le moteur de l'économie locale.* »¹

¹ L'Agriculture de la Corrèze, 1999, p. 8.

En **Lozère**, le maintien de l'activité agricole est la condition sine qua non de la préservation de l'activité économique : la part de la population active agricole dans la population active totale du département représente 15 %, soit le quintuple de la moyenne nationale. En outre, du fait de la diminution de la population enregistrée au cours du **XX^{ème}** siècle (-et malgré une stabilisation autour de 73.500 habitants au dernier recensement-), 71 % des communes comptent moins de 100 actifs dans la population : la valeur relative d'un emploi agricole est, dans ce contexte, très élevée.

En **Aveyron**, une politique très volontariste a permis d'installer 180 jeunes agriculteurs par an. Elle ne suffit cependant pas à compenser les 250 départs enregistrés en moyenne. Même si deux agriculteurs sur huit ont moins de cinquante ans (contre un sur deux en moyenne pour l'ensemble de la France), les craintes suscitées par la baisse du nombre d'exploitants et l'agrandissement des surfaces demeurent vives.

Le phénomène observé dans le grand bassin allaitant du centre de la France est bien loin de constituer une exception. Dans le **Bas-Rhin**, en douze ans, trois éleveurs bovins sur cinq ont mis un terme à leur activité. Les éleveurs laitiers se sont reconvertis dans l'élevage allaitant, tandis que les autres cheptels diminuaient, à l'exception des porcins, dont le nombre se stabilisait et des volailles, qui connaissaient une vive croissance.

Dans le **Jura**, votre mission d'information a visité la zone du premier plateau et, en particulier, une ferme où personne n'était disposé à reprendre les 43 hectares de prés et 50 hectares de terrains communaux cultivés, du fait de l'absence de bâtiments d'élevage. Sans l'intervention d'une communauté des communes et une garantie financière pour la construction de ces bâtiments, les terrains auraient vraisemblablement cessé d'être exploités et seraient retournés à la friche.

(2) Une précarisation spatiale : les agriculteurs bientôt « importuns » dans le monde rural ?

La gestion quotidienne de l'espace rural pose des problèmes récurrents aux éleveurs qui ont parfois le sentiment d'être « dépossédés » d'un territoire dont ils demeurent pourtant les derniers occupants. De nombreux conflits d'usage résultent, en effet, de l'utilisation concomitante de l'espace rural par les exploitations agricoles et par d'autres activités. Il n'est pas rare de constater que des activités aussi paisibles que la pêche à la ligne ou d'autres, aussi aventurées que la réintroduction de certains fauves dans des espaces reculés, aboutissent à menacer la pérennité de l'élevage.

Selon les observations faites sur le terrain par votre mission d'information, notamment dans le département du **Jura**, le maintien ou la

création de points d'eau sur les plateaux constituent une nécessité pour le maintien de l'élevage. On constate périodiquement des confrontations entre des agriculteurs et des pêcheurs à la ligne au sujet de l'accès des animaux aux cours d'eau. Les pêcheurs considèrent que les animaux souillent les rivières lorsqu'ils s'y abreuvent directement. Il en résulte que les éleveurs sont contraints soit de transporter de l'eau sur de grandes distances jusqu'à des abreuvoirs, ce qui est économiquement irréaliste, soit de créer des abreuvoirs artificiels, ce qui les oblige à des travaux de terrassement pour atteindre les cours d'eau. **La question de la maîtrise et du partage de la ressource en eau est donc une priorité dans l'espace rural.**

De l'avis unanime des personnes rencontrées par votre mission d'information, l'implantation ou la multiplication du **loup**, du **lynx** et de **l'ours** qui s'attaquent aux animaux constitue une **véritable catastrophe pour les activités d'élevage**. Comme l'ont souligné les Rencontres européennes des éleveurs victimes des prédateurs, la thèse du retour naturel du loup et du lynx et la réintroduction de prédateurs dans les massifs alpins et jurassiens aboutissent à la disparition des animaux d'élevage qu'ils attaquent et qu'ils tuent, dans des conditions bien éloignées du « bien être animal » que les pouvoirs publics tentent de renforcer. En outre, la disparition des animaux d'élevage qu'elle accélère a pour effet d'interdire **l'entretien de vastes surfaces herbagères** situées en zone de montagne, d'où résulte un appauvrissement des écosystèmes. L'introduction de l'ours slovène dans les Pyrénées a été, à bon droit, qualifiée par les victimes de ce féroce plantigrade de « **simulacre d'écologie** ». On rappellera, à ce titre, que les quatre ours en question ont occasionné la mort, la perte ou la blessure de 269 animaux, dont 257 brebis.

(3) Une crise de confiance

Les conflits d'usage et les dégâts occasionnés par les animaux sauvages ajoutent un **motif supplémentaire de découragement aux éleveurs** qui, on l'a vu, n'en manquent pourtant pas... Ils sont révélateurs des contradictions et des incohérences qui perdurent dans l'esprit de citoyens qui considèrent que les espaces naturels et ruraux ne sont qu'un « paysage », -les services du ministère de l'environnement diraient une « aménité récréative » !- oubliant qu'ils sont aussi un instrument de travail et de production, au bénéfice de la collectivité nationale.

Les éleveurs subissent de plein fouet, depuis cinq ans, les crises à répétition qui ont provoqué chez eux une véritable **crise de confiance**. Celle-ci concerne, au demeurant, l'agro-industrie dans son ensemble et repose sur l'idée confusément exprimée que l'agriculture porte atteinte à l'environnement et que la consommation de produits agricoles expose toujours à un risque sanitaire. C'est l'identité même des éleveurs qui est mise en cause : « *ils vivent*

un rejet brutal et injuste de la société, rejet de leur produits, rejet de leurs méthodes de travail. Ils vivent durement d'être traités d'empoisonneurs. »¹

2. Le territoire « à l'abandon » : une atteinte à l'environnement

a) Un phénomène préoccupant : la déprise agricole

Le développement, à grande échelle, de la **déprise agricole** que connaissent diverses parties du territoire constitue un **événement majeur dans l'histoire écologique de la France**, dont nos concitoyens n'ont pas encore pris la mesure. **L'extension progressive des surfaces qui retournent à la friche puis à la forêt** aboutit à une transformation des paysages et des écosystèmes sans équivalent depuis le mouvement de déforestation qu'a connu la France au Moyen-Âge. En silence, certaines parties du territoires retrouvent l'apparence qu'elles avaient avant l'intervention des moines de Cluny. Si d'aucuns étaient tentés de se réjouir de ce qui leur apparaîtrait comme un juste retour à la nature, il est urgent, tout au contraire, pour votre mission d'information, de souligner les **dangers d'un mouvement difficilement réversible** qui constitue un **véritable retour en arrière aux conséquences incalculables**.

Dans plusieurs départements, les **paysages se ferment** progressivement, du fait de la réduction de la surface agricole utilisée (SAU) et de l'extension des forêts. Le cas du **Jura**, où la SAU a diminué de plus de 6 % (- 12.000 hectares) entre 1970 et 2000 est emblématique de ce mouvement qui concerne d'autres massifs tels que les **Vosges** ou le **Morvan**. Il est d'autant plus préoccupant qu'il s'est accéléré au cours des dix dernières années durant lesquelles la moitié de la surface en question a été perdue. Ce mouvement a une **incidence directe sur l'activité touristique** puisqu'il touche des zones telles que le Haut-Jura. Dans ces conditions, ainsi que le souligne la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) du département, **l'agriculture revêt des enjeux qui dépassent largement le cadre de l'économie agricole**.

La fermeture des vallées concerne des territoires très divers. Ainsi, ce phénomène s'observe aussi dans les vallées de la Semoy et de la Meuse, situées dans les Ardennes, ainsi que l'ont expliqué les interlocuteurs rencontrés par la mission d'information lors de la réunion au Conseil général de ce département. De même, dans une région très différente, les élus des **Bouches-du-Rhône** se déclarent-ils préoccupés par le maintien d'un élevage

¹ CER des Deux-Sèvres, *La filière viande bovine*, p. 7.

ovin dans la Crau où il contribue à la préservation d'un écosystème à la fois remarquable et fragile, tout en facilitant la lutte contre les incendies de forêt.

Dans ce contexte, **l'élevage joue un rôle essentiel pour l'équilibre et la préservation du paysage en entretenant l'espace**. Qu'il soit bovin, ovin caprin ou équin son rôle est irremplaçable car la tonte de l'herbe par les animaux permet d'enrichir la variété de la flore et favorise, grâce à l'apport de matières azotées, l'apparition de légumineuses qui ne croîtraient pas en leur absence.

b) Des menaces pour l'environnement et pour le tourisme

(1) Désertification et environnement : deux termes antinomiques

La disparition de l'élevage, et spécialement de l'élevage allaitant, aurait des conséquences difficilement quantifiables, mais dont le caractère dommageable est avéré. C'est ainsi que, selon la Chambre d'Agriculture de la région Poitou-Charente, si le processus d'érosion de l'élevage n'était pas combattu : *« Outre d'importantes conséquences socio-économiques sur le niveau d'emploi, les milieux naturels des prairies et du bocage, réservoirs de biodiversité, continueront à disparaître : destruction des haies, substitution des prairies naturelles par des prairies intensives, progression des grandes cultures dans les zones les plus fertiles... »*¹ seraient à redouter.

Tel ne serait pas le moindre **paradoxe** d'une situation dans laquelle au moment où les consommateurs recherchent *« une meilleure prise en compte de notre écosystème et le maintien d'activités agricoles sur le territoire »* comme l'indiquait Mme Marie-José Nicoli, Présidente de UFC-Que choisir ?, lors de son audition, et alors même que des programmes européens favorisent la protection du paysage, de l'eau ou de la biodiversité, l'évolution des structures de production agricole aurait pour effet de faire disparaître un mode d'élevage qui répond à leurs attentes.

Les modalités de protection de l'environnement montagnard posent d'ailleurs des problèmes spécifiques. Il est paradoxal de constater que les modes de production caractérisés par un faible taux de chargement (0,44 UGB en moyenne par hectare en Lozère, par exemple) ne sont pas favorisés.

On commence, en outre, à observer les effets pervers de dispositions qui aboutissent à **empêcher la pratique de l'élevage en altitude**, au risque de voir les alpages disparaître. Dans les **Pyrénées**, votre rapporteur a visité des sites où l'on rencontre des difficultés pour produire du fromage. La

¹ Chambre d'agriculture de Poitou-Charente, *Les marchés de la viande bovine, bilan de la crise en Poitou-Charente*, avril 2002, p. 46.

construction des locaux spécifiques mis aux normes d'hygiène et de sécurité, se trouve compliquée, quant elle n'est pas interdite, faute d'obtenir un permis de construire. **L'interprétation des dispositions de la loi « montagne », joue -même pour réaliser de simples extension de bâtiments- à rebours de l'objectif de développement** que prévoit le texte. L'interdiction des pistes-même sommaires et intégrées à l'environnement- pour laisser passer des « quads » (véhicules tout terrain de 1 à 1,2 mètre de large), oblige de nombreux éleveurs à faire chaque jour plusieurs kilomètres à pied pour atteindre la route d'où il pourront acheminer leurs productions. Les problèmes rencontrés par les éleveurs, et tout spécialement par les éleveurs caprins, qui gèrent de petits troupeaux, tiennent à l'enclavement du relief, qui ne permet pas un développement suffisant des ressources herbagères. Or, toutes les aides à l'agriculture étant étroitement liées au nombre d'animaux des cheptels ou au nombre d'hectares, ces élevages qui permettent d'obtenir des produits de qualité tel que le pélardon sont structurellement défavorisés.

Même regroupés en coopératives, les éleveurs caprins ne sont pas aidés, alors même qu'ils créent en commun des emplois. Votre mission d'information a constaté que malgré cette formule, le contrat territorial d'exploitation ne pouvait pas tenir compte des emplois salariés créés par une coopérative d'éleveurs caprins, tandis que le PMPOA, prévu pour les exploitations agricoles, ne permettait pas d'attribuer une aide pour la mise aux normes de cette coopérative, dans le cadre de la réalisation d'une station d'épuration. Eu égard au caractère quasi « biologique » de ces modes de production, votre commission s'étonne de cet état de fait auquel elle souhaite voir porter remède.

Les dispositions destinées à la préservation des zones humides –dont l'application ne fait l'objet d'aucune compensation- posent des problèmes récurrents, signalés aussi bien dans le **Jura** qu'en **Lozère** où les interlocuteurs de votre mission d'information ont souligné tant les difficultés rencontrées pour la mise en oeuvre de la loi sur l'eau (concernant la définition des cours d'eau, et la détermination des distances d'épandage par rapport à ceux-ci, les mesures relatives aux zones humides remarquables et aux prairies naturelles), que les limitations au curage des rigoles ...

Est-il concevable d'appliquer sans distinction les mêmes règles aux régions d'élevage extensif qui pratiquent déjà une agriculture « raisonnée » et aux régions où règne une agriculture intensive ?

(2) Les difficultés de l'élevage intensif

L'élevage intensif pose des problèmes spécifiques qui appellent des réponses rapides, eu égard aux enjeux environnementaux et économiques qui sont les siens.

Parmi les sujets les plus brûlants, on relève, outre la nécessité d'assurer la compétitivité de la filière porcine, la détermination des zones d'excédent structurel et l'acceptabilité sociale du traitement des déchets azotés.

La production porcine constitue un enjeu économique majeur, eu égard à la croissance de la demande qui la caractérise et à l'importance de la concurrence à laquelle font face les éleveurs français (Danemark, Allemagne, Espagne notamment).

Dans ce contexte général, le développement des mesures de protection de l'environnement peut également constituer un nouvel obstacle à l'installation de jeunes agriculteurs. Dernier exemple en date, le problème de la délimitation de zones d'excédent structurel (ZES) en **Ille-et-Vilaine** se pose car l'application de nouvelles normes relatives à la surface potentiellement épandable a pour effet d'accroître le nombre des cantons classés en zones d'excédent structurel, renforçant de ce fait l'inégalité qui existe dans la prise en compte de l'azote issu des productions agricoles : en d'autres termes, l'azote organique est plus sévèrement comptabilisé que l'azote minéral. Ce choix a une incidence directe sur le nombre d'animaux élevés et donc sur le seuil de rentabilité des exploitations. **Dès lors que l'accroissement de la production ne s'accompagne pas d'une augmentation de la pollution, est-il légitime de limiter cet accroissement : les contraintes environnementales ont-elles vocation à se muer en instruments de régulation de la production ?**

La question de l'**acceptation sociale** des épandages mérite, elle aussi d'être résolue : **sans une aide substantielle de la puissance publique** il est illusoire de penser que l'on parviendra à mettre en œuvre les nouvelles formes de traitement des déchets (énumération notamment) alors même qu'il apparaît clairement que les autres techniques d'élimination des déchets (compostage...) ne permettant de traiter que les effluents issus d'exploitations de faible volume : faute d'une solution à la question du traitement des déchets organiques, c'est l'acceptabilité de l'élevage par l'opinion publique qui serait mise en cause dans certaines régions.

B. QUELLES PERSPECTIVES POUR LES ÉLEVEURS ?

1. Une question traditionnelle : l'installation des éleveurs

La diminution constante du nombre d'installations de jeunes agriculteurs est un problème général qui n'intéresse pas seulement le monde

de l'élevage. **La diminution du total des installations aidées, de - 11 % en 2001** par rapport à 2002¹, constitue la trame générale d'un mouvement qui concerne également le secteur de l'élevage.

Selon le rapport d'activité publié en juin 2002 par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles² (CNASEA), **le nombre d'installations aidées a crû d'un peu plus de 7.000 en 1994 à environ 9.000 en 1997. Depuis lors, la diminution des installations aidées s'est poursuivie à un rythme accéléré**, le nombre d'aides distribuées s'établissant, en 2001, à environ 6.000. S'agissant de la part respective de chaque système de production bénéficiaire, on constate **une diminution de dix points de pourcentage en six ans de la proportion des aides attribuées à la filière élevage**, ainsi que le montre le tableau suivant.

EVOLUTION DE LA PART DE L'ÉLEVAGE AU SEIN DES BÉNÉFICIAIRES DE LA DJA
SELON LES SYSTÈMES DE PRODUCTION

	1995	2001
Bovins-lait et mixte	39,9	31,0
Bovins-viande	9,9	10,2
Ovins-caprins	6,3	5,2
Porcins-volailles	3,1	3,3
Sous-total élevage	59,2	49,7
Autres activités	40,8	50,3
Total en %	100,0	100,0

Source : CNASEA

Les observations de votre mission d'information sur le terrain confirment pleinement cette tendance. C'est ainsi que dans les **Ardennes**, le nombre d'installations aidées -toutes activités confondues- est passé de 109 en 1990 à 36 en 2001. Selon de premières estimations, ce chiffre oscillerait entre 26 et 30 en 2002. On notera que sur les 36 installations aidées en 2001, 11 concernaient des élevages laitiers, 6 des élevages allaitants et 9 des systèmes alliant polyculture et élevage. **L'attribution de la seconde fraction de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA)** aux agriculteurs semble d'ailleurs poser des problèmes spécifiques aux éleveurs puisque, dans ce département, alors que 30 des 35 dossiers déposés recevaient la seconde fraction, trois autres agriculteurs -qui étaient des éleveurs- ont vu leur dossier ajourné, faute d'avoir atteint un revenu suffisant.

¹ Ministère de l'agriculture, cité par *La France agricole*, 15 mars 2002, p. 18.

² p. 30.

Des difficultés sont également rencontrées pour l'installation des jeunes agriculteurs dans le grand bassin allaitant, malgré les efforts engagés et les résultats obtenus. En **Lozère**, on installe 60 jeunes agriculteurs par an, alors qu'il en faudrait 100, au minimum, pour assurer le renouvellement des générations.

2. Un phénomène nouveau : les reconversions d'agriculteurs

Signalé au cours des auditions de la mission par plusieurs interlocuteurs, le phénomène de **cessation anticipée de l'activité de nombreux agriculteurs, avant l'âge de la retraite** s'avère particulièrement préoccupant. Les Présidents des Conseils généraux de départements aussi divers que la **Gironde** et la **Vendée** ont manifesté la vive inquiétude que suscite ce phénomène d'autant plus surprenant lorsque l'on songe au véritable « parcours du combattant » qu'ont souvent dû franchir les agriculteurs concernés pour s'installer. Il traduit la diffusion d'un **véritable sentiment de « ras-le-bol »**, risquons le mot, chez des exploitants que le niveau de formation et les aspirations personnelles et familiales poussent à rechercher un emploi dans un autre secteur que l'agriculture.

Au niveau national, des chiffres font défaut pour quantifier l'ampleur de ce phénomène dont la nouveauté n'ôte rien à l'importance. En la matière, **une étude¹ réalisée par l'ADASEA du Finistère** donne cependant d'utiles points de repère. Réalisée dans un périmètre qui regroupe la Loire-Atlantique, le Morbihan, la Sarthe et le Finistère, elle a porté sur les cessations d'activité des chefs d'exploitation agricoles avant 55 ans, de 1997 à 1999, soit au total 556 départs pour les trois années en question. Sur la base des réponses à un questionnaire auquel près de la moitié des personnes intéressées ont répondu, cette étude montre que l'âge moyen de la cessation d'activité est de 42 ans et demi, ce qui couvre une réalité disparate, d'aucuns quittant leur exploitation entre 34 et 40 ans, au bout d'environ quinze ans d'activité, et les autres entre 48 et 54 ans. **Les cessations d'activité surviennent, pour près des trois quarts, dans des exploitations d'élevage.** Elles concernent la production laitière (36 %), la viande bovine (3 %), la production de porcs (16 %), et celle de volailles et de lapins (16 %).

Il s'avère également que 71 % des exploitants qui ont quitté l'agriculture exerçaient, au moment de l'enquête, une activité professionnelle, seuls 6 % d'entre eux se trouvant alors en recherche d'emploi. Le bilan tiré par les intéressés de leur sortie du monde agricole éclaire aussi les motivations qui les y ont encouragés. En effet, si 78 % d'entre eux retirent une expérience

¹ ADASEA du Finistère, *Etude sur les départs précoces*, mars 2002, p. 14

positive d'une profession agricole, 50 % constatent une **amélioration de leur revenu** après celle-ci et 76 % une **amélioration de leur qualité de vie**.

L'attrait d'autres emplois amène des agriculteurs à changer de métier. C'est ainsi que la Chambre d'agriculture de **Poitou-Charente** note que dans les régions naturelles où le taux de chômage est très faible, comme dans le bocage des **Deux-Sèvres**, « *les éleveurs seraient de plus en plus nombreux à être tentés par cette alternative pour tout ou partie de leur temps* »¹, avant d'envisager l'hypothèse selon laquelle « *des éleveurs inquiets de la dévalorisation programmée de leur patrimoine (le cheptel allaitant), pourraient franchir le pas et carrément supprimer l'élevage bovin-viande (réalisation du capital) soit pour travailler à l'extérieur, soit pour faire une autre production, soit pour anticiper une prochaine retraite.* »²

S'ils ne sont pas généralisables sans réserves à l'ensemble des départements d'élevage, ces éléments mettent néanmoins en avant une tendance préoccupante qui n'est que l'une des manifestations de **l'écart qui se creuse et s'élargit entre le niveau de revenu et les conditions de travail des éleveurs et ceux de l'ensemble de nos concitoyens**.

II. L'AVENIR DE L'ÉLEVAGE : UN ENJEU ÉCONOMIQUE ET UNE QUESTION SOCIALE

A. UN DANGER : LA RUINE DE L'ÉCONOMIE DE L'ÉLEVAGE

Des mouvements de fond se manifestent qui portent préjudice à la filière élevage.

1. Un isolement social : l'élevage, un monde à part ?

Les crises conjoncturelles qui sont survenues sur le marché de la viande bovine ont masqué un mouvement de fond dont les effets se font sentir. Elles ont été le catalyseur d'une **démotivation des éleveurs** dont les causes structurelles relèvent de déterminants sociaux et culturels tout autant que des questions de sécurité alimentaire qui, agitant l'opinion, n'en ont été que le révélateur. Cette démotivation résulte, entre autres :

¹ Chambre d'agriculture de Poitou-Charente, *Les marchés de la viande bovine, bilan de la crise en Poitou-Charente*, avril 2002, p. 47.

² *Ibidem*.

– d’une **crise morale du fait de la suspicion sociale** et de l’image d’un métier insuffisamment valorisé dans l’enseignement agricole ;

– d’une **ignorance croissante des citoyens vis-à-vis du fait agricole**, des conditions de production, des contraintes et des aléas de ce métier ;

– d’une **transformation de la relation à la nature**, les citoyens considérant la « campagne » comme un paysage et non pas comme un outil de production économique.

Le manque de perspectives ouvertes aux exploitants agricoles a d’ailleurs des retombées sur le mode de vie de ceux-ci et des conséquences sur l’attractivité même de la profession d’éleveur. Horaires de travail et de présence sur les exploitations en totale contradiction par rapport à la baisse tendancielle du temps de travail en sont les principales manifestations.

● **La durée et les conditions de travail**

Les **conditions et la durée du travail dans le secteur de l’élevage contribuent à décourager l’installation des jeunes** et à favoriser la cessation d’activité des exploitants en place dès lors qu’ils ont remboursé les emprunts qu’avait nécessités leur installation. Comparée aux 35 heures qui tendent à devenir, qu’on le veuille ou non, sinon une norme sociale, au moins un objectif pour nombre de nos concitoyens, l’inadéquation des conditions du travail agricole aux modes de vie et aux aspirations des Français est manifeste. Les **limites à l’automatisation de la production, la nécessité d’assurer une présence constante dans les exploitations**, toute l’année, les contraintes, dans l’élevage laitier, qui s’attachent à la nécessité de traire deux fois par jour, tout un ensemble de facteurs s’allie pour décourager ceux qui seraient tentés de choisir ce type d’activité.

● **La « fuite des femmes » hors du monde agricole**

Des éléments concordants montrent, en outre, que l’on assiste à une « **fuite des femmes** » hors de l’agriculture. Celle-ci conduit certains agriculteurs à abandonner leur activité pour suivre leurs conjointes qui ont, de plus en plus souvent, un travail salarié dont la durée, la pénibilité et les obligations de présence n’ont rien à voir avec les leurs. L’accroissement du **célibat agricole** manifeste également la précarisation sociale dont les agriculteurs sont victimes. Selon les informations recueillies par votre mission d’information, sur les 2.148 exploitations de **Meurthe-et-Moselle**, 448 -soit un cinquième- sont gérées par un ou une célibataire.

Ce phénomène observé dans tout le secteur agricole se trouve renforcé dans la filière de la viande bovine. Selon une récente étude¹ **avec 31 % de chefs d'exploitation célibataires, les éleveurs du troupeau allaitant enregistrent le record du célibat chez les agriculteurs**, où il atteint le niveau non négligeable de 20 %. Selon la même source, 50 % des éleveurs allaitants sont célibataires avant 35 ans, contre 41 % dans les autres professions agricoles.

2. Une précarisation économique : quels revenus pour les éleveurs ?

« *Il n'y aura pas d'éleveurs s'il n'y a pas de revenus* » : cette formule, utilisée par M. Michel Joly, vice-président des Jeunes Agriculteurs devant votre mission d'information est révélatrice d'une question essentielle au devenir de la filière de l'élevage.

On assiste, en effet, à une diminution tendancielle du revenu des agriculteurs qu'aggrave une chute conjoncturelle observée au cours des dernières années. D'après le Centre d'économie rurale, **le revenu agricole des exploitants du secteur allaitant a baissé de 9 % entre 2000 et 2001**. Du fait de la baisse du revenu, **le risque financier qui résulte d'un endettement excessif a nettement augmenté** puisque, selon la même source, si 27 % des exploitations dépassaient, avant la dernière crise, l'un des ratios considérés comme « critiques »², elles sont désormais 34 % se trouver dans cette situation périlleuse. Celle-ci trouve notamment son origine dans le fait que les prix de vente pratiqués en 2000 ne permettent pas de couvrir les charges, ni de rémunérer la main d'œuvre et les capitaux.

Les visites effectuées sur le terrain par votre mission confirment pleinement ces statistiques. Ainsi, selon le Centre d'économie rurale des **Deux-Sèvres**, malgré une augmentation des moyens de production en bovins allaitants, qui passent de 62 à plus de 75 animaux par exploitation entre 1997 et 2000, le revenu par exploitation qui était de 16.000 euros (105.000 francs) en 1997 diminue de façon continue jusqu'en 2000, pour atteindre à peine plus de 12.195 euros (80.000 francs). Ce phénomène est d'autant plus préoccupant qu'au cours de la même période, la production mobilise de plus en plus de capitaux et que la valeur du cheptel diminue.

¹ *Agreste Primeur*, n° 110, mai 2002, cité par *AGRA Presse hebdo*, n° 2859, 13 mai 2002, p. 18.

² L'INRA distingue trois indicateurs de risque financier : un taux de service de la dette / produit brut supérieur à 20 %, un rapport dette totale / actif total de plus de 80 % et un ratio dette à court terme / actif circulant de plus de 100 %.

En **Loire-Atlantique**, votre mission d'information a visité une exploitation créée en 1985 qui utilise une surface agricole utile de 70 hectares, permettant la production de 49 animaux de boucherie (vaches, jeunes bovins et génisses). Le produit d'exploitation y atteint 90.249 euros (592.000 francs), les charges 58.083 euros (381.000 francs) et le résultat courant 11.525 euros (75.600 francs), de sorte que le solde restant pour vivre à l'exploitant s'élève à environ à 10.137 euros (66.500 francs) pour un an, soit 844 euros (5.541 francs) par mois, ce qui équivaut au montant du SMIC horaire pour 35 heures par semaine, ou encore à 1,4 fois le RMI pour un couple (608 euros).

Les chiffres recueillis dans l'exploitation visitée en **Meurthe-et-Moselle** par votre mission d'information concordent avec les précédents puisque pour un produit total de 149.000 euros issus de la gestion d'un troupeau charolais de 215 unités de gros bétail, le solde disponible pour l'exploitant est de 30.000 euros (196.787 francs) pour deux unités de travail humain, soit 1.250 euros (8.199 francs) par personne et par mois. L'évolution des prix encourage donc l'extensification des activités d'élevage.

Il convient de noter **la part de plus en plus importante qu'occupent les aides publiques dans la formation du revenu des éleveurs**. Cette caractéristique est particulièrement marquée s'agissant des éleveurs bovins-viande, dont 82,6 % du revenu en 2001 est constitué de soutiens publics (aides directes et subventions d'exploitation). Le tableau suivant retrace l'évolution de la contribution des aides publiques au revenu de chaque type d'élevage.

**CONTRIBUTION DES SUBVENTIONS PUBLIQUES
À LA FORMATION DU RÉSULTAT AGRICOLE (EN %)**

	1990	2001
Bovins	11,9	52,5
- bovins lait	8,2	35,7
- bovins viande	20,8	82,6
- bovins mixtes	15,1	56,7
Ovins et autres herbivores	38,2	47,8
- dont ovins	53,9	44,2
Hors sol	2,9	11,8
Ensemble des exploitations professionnelles	6,9	34,6

Source : SCEES, Comptes de l'agriculture par catégorie d'exploitations

Cette situation est souvent vécue comme une dépendance chez les éleveurs, à qui ces aides donnent le sentiment d'être assistés. La mission d'information a constaté que beaucoup d'entre eux préféreraient être

rémunérés plus largement par le prix de leur production, comme c'était le cas avant les réformes de la PAC de 1992 et 1999.

B. UNE MENACE : LA DÉSTABILISATION DE LA FILIÈRE AGROALIMENTAIRE NATIONALE ET DE L'ÉCONOMIE RURALE

1. Une crise qui s'étend aux secteurs associés à l'agriculture...

Un climat général de suspicion vis-à-vis des produits issus de l'élevage s'est développé à la suite des récentes crises concernant la sécurité alimentaire. Il a accéléré une baisse tendancielle de la consommation de viande qui, bien loin de ne concerner que l'économie rurale et les équilibres territoriaux, a une incidence déterminante sur l'emploi et sur l'activité économique de la France.

● Des effets dommageables sur l'emploi

Comme le souligne le Conseil général du **Morbihan** dans une contribution adressée à votre mission d'information, la diminution de la production de viande de 1998 à 2000 pour l'ensemble de la Bretagne -de 6,57 % en deux ans- (et de - 10,5 % pour le seul Morbihan), a une influence déterminante sur l'emploi bien au-delà de la seule sphère agricole puisque sur les 70.000 emplois du secteur agricole breton, 60.000 concernent l'industrie agroalimentaire.

● Des effets négatifs sur l'économie rurale et le « maillage » territorial

La diminution du nombre des **abattoirs** est observée dans toutes les régions de France. En dix ans, un tiers des établissements d'abattage a disparu. Bien que ce mouvement se soit ralenti depuis 1994, on compte depuis lors environ six fermetures par an. Désormais, le nombre d'abattoirs atteint **339**, dont 168 se partagent 80 % du total de la production. La concentration des activités d'abattages touche des départements les plus variés : la **Seine-Maritime** où l'activité d'abattage a diminué de 25 % depuis 1996, notamment du fait de la fermeture de l'abattoir de Rouen en 1998. La baisse du nombre des abattoirs pose des problèmes économiques signalés au cours de la visite de votre mission d'information notamment en **Meurthe-et-Moselle**. Ces problèmes tiennent, d'une part, à ce que les animaux qui passent plusieurs

jours entre l'élevage et l'abattage (transport, centre d'allotement où ils sont regroupés par catégorie) perdent du poids et subissent un stress qui nuit à la qualité de la viande et, d'autre part à ce que **l'absence d'abattoirs locaux freine ou empêche la mise en place de « filières courtes », susceptibles de créer une valeur ajoutée supplémentaire** en favorisant une politique de qualité et de proximité (vente à la ferme, assurance de traçabilité pour le consommateur...).

Des **problèmes chroniques de sous-activité** sont également soulignés dans d'autres départements tels que les **Pyrénées-Orientales** et la **Charente**. Les investissements en jeu dans le secteur de l'abattage sont désormais très importants. C'est ainsi que l'abattoir situé à La-Guerche-de-Bretagne, où votre mission d'information s'est rendue, a nécessité un investissement de 5,14 millions d'euros (33,7 millions de francs) voici un an, et a permis de créer 130 emplois, donnant lieu, au surplus, au versement de 300.000 euros (1,97 million de francs) de taxe professionnelle à la communauté de communes qui l'a accueilli.

La récente **épidémie de fièvre aphteuse**, au cours de laquelle les mouvements d'animaux ont été soumis à de fortes restrictions lorsqu'ils n'étaient pas totalement interdits, a d'ailleurs montré l'intérêt de disposer d'un réseau d'abattoirs suffisamment étendu, nécessité qui est particulièrement ressentie en **Loire-Atlantique** où l'on regrette l'éloignement de certains outils d'abattage. On s'étonne, en outre, de ce que les avancées de la législation européenne sur le **bien-être animal**, qui tendent à raccourcir la durée et la pénibilité des trajets pour le bétail ne favorise pas l'existence d'un maillage minimal du territoire en abattoirs.

Avec 5 milliards d'euros de chiffre d'affaires, et 23 millions de tonnes d'aliments fabriqués, le secteur de **l'alimentation animale** français se place, quant à lui, au premier rang en Europe. Avec 17.000 salariés employés dans 350 entreprises, il est au cœur de l'économie agricole puisqu'il constitue le premier débouché de nombreuses productions végétales, et le premier coût de production en élevage.

S'agissant des **commerçants en bestiaux**, les 1.500 entreprises de commerce de bétail existantes réalisent un chiffre d'affaires de 6 milliards d'euros et emploient 13.000 personnes dont 10.000 salariées et 3.000 non salariées. Leur activité est très liée à celle des **marchés aux bestiaux** qui, eux aussi, ont subi une baisse de chiffre d'affaires de 30 % environ en 2001, ayant tous été fermés pendant au minimum six semaines du fait de l'épidémie de fièvre aphteuse. La question de leur devenir est d'ailleurs posée dans certains départements.

Le secteur de la première transformation de la **viande de boucherie** a également une importance considérable. Dans la seule région Poitou-

Charentes, il concerne 3.000 emplois répartis dans 14 abattoirs dont trois opérateurs se partagent 72 % de l'activité de l'abattage de gros bovins.

Le secteur de la **boucherie artisanale** comprend 22.000 entreprises, qui commercialisent 464.000 tonnes de viandes, dont 208.400 tonnes de bœuf (44,91 %), 109.758 tonnes de porc (23,65 %), 65.500 tonnes de veau (14,12 %), 54.600 tonnes d'agneau (11,77 %) et 23.300 tonnes de cheval (5 %). Elles emploient environ 120.000 personnes, dont 44.000 chefs d'entreprises et conjoints, 66.000 employés et 10.000 apprentis.

La régression du secteur de l'élevage aurait pour effet d'entraîner une crise, voire même la disparition **des professions et des activités qui lui sont liées** : les fournisseurs de matériel agricole, les coopératives, les vétérinaires même puisqu'il n'est pas rare, désormais, pour certains éleveurs isolés de devoir faire appel à des professionnels installés à plusieurs dizaines de kilomètres de leur exploitation, sont concernés. **La vitalité des « villes-centres » des bassins d'élevage elle-même serait menacée** par la diminution des activités d'élevage. Comme l'a montré le déplacement de votre mission d'information à **La Guerche-de-Bretagne**, dans l'**Ille-et-Vilaine**, **les services publics** (poste, trésorerie, écoles ...) **et les activités économiques privées sont**, dans ces villes-centre, **dimensionnées pour un bassin de vie irrigué par l'élevage qui dépasse la seule agglomération qui les compose**.

D'un point de vue général, le devenir de la filière agroalimentaire dans les départements d'élevage est largement conditionné par la préservation et par le développement de l'activité : on retiendra, à titre d'exemple, qu'en **Aveyron**, l'agroalimentaire emploie plus de 4.800 salariés et que près d'un quart des actifs du département lui est, d'une façon ou d'une autre, rattaché.

2. Le risque d'une désertification « sèche » ...

a) Il n'existe souvent pas d'alternative à l'occupation de l'espace par l'élevage ...

Comme le soulignait une personnalité entendue par la mission d'information : le **vide appelle le vide**. De son côté, le rapport « Mordant » considère que le départ anticipé des éleveurs, qui s'interrogent sur leur avenir au point de souhaiter quitter leur activité, risque de « déstabiliser la vie rurale »¹.

De fait, les travaux de votre mission d'information l'ont clairement montré : **dans bien des régions, l'élevage constitue une activité de « dernier**

¹ M. Jambou, J. Mordant, J.-L. Porry, *Quel avenir pour l'élevage allaitant*, p. 21.

recours » dans les terroirs les moins propices aux grandes cultures fortement mécanisées. C'est donc à très juste titre que dans une délibération relative à la filière élevage, du 1^{er} février 2002, le Conseil régional Poitou-Charentes note que l'avancée des grandes cultures (qui sont les moins favorables au développement de l'emploi agricole, du fait de la mécanisation), a pour conséquence de **cantonner l'élevage** (herbager notamment) **dans des zones où les conditions naturelles ne permettent pas d'autres activités.**

En **Lozère**, votre mission d'information a constaté que la problématique de la gestion et de l'entretien du territoire est essentielle. La surface agricole utilisée représente 54 % de la surface totale du département (281.000 hectares) tandis que la forêt couvre près de 44 % du même territoire. Au total, **la surface non urbanisée représente 98 % du territoire lozérien.** La production de fourrage, qui occupe 95 % de la SAU, est garante de la lutte contre l'enfrichement, ce qui est d'autant plus important que le territoire lozérien perd de 400 à 500 hectares par an de ce fait.

L'insuffisance du nombre de droits PMTVA (48.200 primes pour plus de 56.000 demandes) est d'autant plus grave que la diminution du troupeau ovin fait sentir son incidence très négative, car 30 % des exploitations détiennent des ovins. Dans ce contexte, comme l'ont fait observer les interlocuteurs de votre mission d'information lors de leur réunion au Massegros : *« chaque suppression de troupeau s'accompagne d'un développement de la friche ».*

En **Aveyron**, on observe un phénomène tout à fait analogue, puisque les cultures herbagères prédominent sur des terrains inconvertibles à d'autres activités.

De ce fait, le pouvoir d'achat global diminue dans des zones où il est déjà faible ce qui a une incidence catastrophique sur l'ensemble de l'économie locale : des services qui sont « calibrés » dans des centres-bourgs ou des chefs lieux de cantons pour tout un bassin de vie (écoles, bureaux de poste, auto-école, commerces, perceptions ...) sont appelés à disparaître.

En outre, dans des régions comme le Massif Central, les territoires sont difficiles d'accès, les infrastructures de communication étant insuffisantes. Or les éleveurs ont besoin de ces moyens de communication (routes) pour exercer leur métier.

Un risque de désertification « sèche » car il n'y a pas d'alternative industrielle pour créer de l'activité économique. Faute d'entreprises et d'industrie apparaît un problème d'équilibre démographique. Lorsqu'il y a des alternatives industrielles, certains demeurent pluriactifs, l'agriculture étant un revenu d'appoint pour ceux qui travaillent à l'usine.

Au total, comme le soulignait la FNSEA dans le rapport adopté par son 56^{ème} congrès fédéral en mars 2002, **la question est désormais de savoir si l'on souhaite que l'agriculture soit présente sur tout le territoire ou si l'on souhaite la cantonner à quelques bassins de production.**

Certaines régions naturelles se trouvent dans l'impossibilité matérielle d'accueillir des activités autres que l'élevage. Comme le souligne, par exemple, la chambre d'agriculture de la **Corrèze**, du fait des conditions géographiques et géologiques et de la présence de sols acides, légers et caillouteux et d'un climat rigoureux, l'élevage des herbivores y constitue une activité obligée.

La **Corrèze** appartient également au grand bassin allaitant dans lequel l'élevage joue un rôle essentiel au maintien de l'équilibre de l'économie rurale. Une observation analogue vaut dans des régions telles que la **Lorraine** où l'élevage ovin et bovin demeure un facteur déterminant de l'occupation des espaces ruraux, notamment du fait des conditions pédo-climatiques.

Il convient de noter que l'élevage allaitant joue également un rôle irremplaçable dans des zones non spécialisées, dites « **zones intermédiaires** ». Ainsi, comme les membres de la mission d'information ont pu le constater lors de leur déplacement dans les départements de **Meurthe-et-Moselle** et des **Ardennes**, les vaches allaitantes sont indispensables pour valoriser les importantes surfaces toujours en herbe de ces zones, qui correspondent à des terres trop fraîches pour être labourées et donc cultivées.

Dans les zones sèches soumises à un climat méditerranéen du Languedoc-Roussillon, le maintien des activités d'élevage est indissociable de l'équilibre du territoire. La singularité de l'élevage ovin dans ces zones tient à son caractère extensif et pastoral caractérisé par un taux de chargement par exploitation inférieur à 0,3 UGB par hectare, soit moins de deux brebis à l'hectare. Il permet l'entretien de zones composées de terrains de parcours, de pelouses, de landes et de bois mêlés.

Dans la région **Languedoc-Roussillon**, cet élevage permet de maintenir une activité dans une zone de montagne naturellement défavorisée par rapport aux zones urbaines qui concentrent 70 % de la population régionale.

b) ...qui constituerait une perte quasi-culturelle

Dans certaines régions naturelles, l'élevage allaitant fait partie intégrante de l'« **identité territoriale** » : sa disparition aurait une conséquence durable sur l'**attractivité du territoire** et sur son **image**.

C'est ainsi qu'en **Saône-et-Loire**, la présence de **vaches charolaises** constitue un élément déterminant de l'agriculture locale et de la culture rurale, d'autant que le département est le berceau historique de cette race. On y compte, plus de 220.000 vaches, composant le **premier troupeau allaitant de France**, conduit dans 4.000 élevages, principalement situés dans la moitié ouest du département où les trois-quarts des exploitations sont orientées vers les « bovins-viande ». La **présence de ce troupeau bovin structure l'ensemble de l'économie rurale** des régions naturelles qui ne sont pas dédiées à la vigne, et sa disparition aurait des conséquences désastreuses sur l'économie locale.

De la même façon, dans le **Doubs**, la présence de **filères fromagères** comprenant des AOC prestigieuses (comté, Mont-d'Or, Morbier), et l'industrie de la **salaison** (saucisses de Morteau et de Montbéliard) ont une incidence indéniable sur la structure de l'économie locale. L'image de ce département est, aux dires mêmes de ses élus, intimement liée à la valorisation des savoir-faire et à l'accroissement d'une valeur ajoutée locale qui repose largement sur l'économie de l'élevage.

En **Aveyron**, département dont la géographie est caractérisée par la présence de « montagnes à vaches », **l'élevage conditionne l'entretien des espaces et l'apparence d'un environnement qui mise fortement sur le tourisme**, en s'appuyant sur une agriculture dont l'avenir est fortement dépendant du devenir du troupeau allaitant : si 90 % des exploitations sont orientées vers l'élevage, 45 % des productions animales sont orientées vers des productions allaitantes.

DEUXIÈME PARTIE

ANALYSE DES DIFFICULTÉS DES EXPLOITATIONS DE LA FILIÈRE ET DES MARCHÉS

I. DES EXPLOITATIONS EN CRISE : UN MÉTIER PLUS DIFFICILE À EXERCER ?

Comme on l'a vu dans la première partie du présent rapport, les éleveurs rencontrent de plus en plus de difficultés dans leur activités quotidiennes. Les causes de cette situation, préjudiciable au devenir de la filière de l'élevage, sont à rechercher dans les barrières à l'installation, dans le coût croissant des bâtiments et dans les conflits de voisinage qui opposent souvent des néoruraux en mal de tranquillité et des agriculteurs pour lesquels l'espace rural n'est pas seulement un « paysage » mais, avant tout, un outil de production.

A. DES DIFFICULTÉS CROISSANTES A L'INSTALLATION

Malgré la multiplicité des dispositifs d'aide en vigueur, les éleveurs sont confrontés à de très réels problèmes d'installation et à « l'effet de ciseaux » qui caractérise l'évolution respective de leurs revenus, en baisse constante, et des investissements nécessaires pour leurs exploitations.

1. L'insuffisance des aides à l'installation

Les aides à l'installation sont insuffisantes, au regard du coût que celle-ci représente, tant en termes fonciers qu'en raison des investissements requis.

Mise en oeuvre depuis 1973, la politique d'aide à l'installation aux jeunes agriculteurs, qui concerne **70 % des installations des nouveaux agriculteurs**, est fondamentale pour le devenir de l'agriculture. Cette politique est particulièrement **efficace** puisque 94 % des agriculteurs en ayant bénéficié au début des années 1980 étaient toujours agriculteurs après dix ans d'activité.

L'Etat subventionne l'installations des jeunes agriculteurs par le biais de deux aides : la **dotation jeune agriculteur (DJA)** et les **prêts destinés à financer l'installation**. L'ampleur des charges auxquelles doivent faire face les jeunes agriculteurs nécessite un renforcement des ces aides qui sont insuffisantes. Il leur est, en effet, souvent difficile d'équilibrer financièrement les exploitations durant les premières années d'activité. Ainsi, en pratique, la DJA ne permet pas de couvrir les besoins qui résultent de la construction de bâtiments neufs ou de la reprise de bâtiments anciens, ni même la valeur – fût-elle dépréciée !- d'un cheptel de qualité.

2. La rareté des terres agricoles dans certaines régions

Le **manque de terres exploitables** constitue également une difficulté croissante pour les éleveurs qui souhaitent s'installer. En effet, **l'offre se raréfie en raison de la course à l'agrandissement**. Ce phénomène, qui est très sensible dans le secteur des grandes cultures, a pour conséquence de restreindre le marché du foncier. Il s'observe également dans des départements tel que l'Aveyron où le prix des terrains agricoles est poussé à la hausse, alors même que la taille moyenne des exploitations connaît une augmentation constante.

Ce phénomène, de même que la pression opérée par l'extension urbaine et les achats de propriétés rurales par des non-agriculteurs, fait largement obstacle dans certains départements à l'installation des jeunes, notamment de ceux qui ne sont pas issus du milieu agricole.

Le problème que constitue le manque de surfaces disponibles a une incidence directe sur les capacités d'épandage, notamment dans le cas de l'élevage avicole.

B. DES BÂTIMENTS ET DES ÉQUIPEMENTS PLUS COÛTEUX ?

La mise en place et l'entretien des bâtiments et des équipements représentent une charge importante en élevage. Cette charge apparaît renforcée quand s'exercent de fortes contraintes naturelles, de même qu'en application des nouvelles normes de sécurité.

1. La contrainte des handicaps naturels

L'exercice d'une activité d'élevage en zone de montagne se traduit par des **surcoûts pour les agriculteurs** en raison des **difficultés d'accès aux exploitations** et de la **déclivité des terres agricoles**. La **collecte du lait** ou le **ramassage des animaux** n'en sont que compliqués dans ces zones. Les éleveurs doivent également acquérir des machines spécifiques qui sont souvent plus chères.

La question du **coût des bâtiments dans les zones de montagne** se pose également avec acuité. En effet, dans ces zones, les bâtiments ont à supporter le poids de la neige tandis que le stockage peut durer plus de six mois et nécessiter des installations spécifiques de séchage du foin, notamment dans les zones où les producteurs se sont engagés à ne produire des animaux ou du lait en n'utilisant que de l'herbe.

Dans certaines zones, il faut monter tous les matériaux, parfois par hélicoptère, de sorte que le coût de revient des installations est sans commune mesure avec ce qu'il serait en plaine : une fosse à lisier revient à plus de 120 euros par mètre cube, contre 45 euros en moyenne en plaine, et une fumière coûte de 120 à 150 euros par mètre carré.

2. L'élévation des normes de sécurité

L'élévation des normes de sécurité a une incidence décisive sur la possibilité de poursuivre les activités d'élevage. La mise aux normes de sécurité entraîne de nouvelles dépenses.

Ainsi l'acquisition d'un **couloir de contention**, qui permet d'embarquer et de manipuler les bovins en toute sécurité peut coûter jusqu'à 2.300 euros, somme énorme si on la rapproche du résultat net annuel d'une exploitation tel qu'il a été évoqué dans la première partie du présent rapport. De même, les **installations de chauffage au gaz** dans les poulaillers du grand ouest de la France ont provoqué de nombreux sinistres. Cela oblige les aviculteurs à s'équiper de nouveaux matériels certifiés plus coûteux.

Ces deux exemples illustrent à nouveau, si besoin en était, les difficultés croissantes auxquelles doivent faire face les éleveurs pour faire fonctionner leurs exploitations.

C. LES CONTRAINTES LIÉES AU DROIT DE L'URBANISME ET AUX CONFLITS DE VOISINAGE

1. Les pesanteurs du droit de l'urbanisme

Votre mission d'information souscrit pleinement à l'analyse de la mission d'information du Sénat sur la montagne s'agissant des problèmes consécutifs à la mise en oeuvre de plusieurs dispositions relatives à l'urbanisme.

Elle estime que l'application uniforme et indifférenciée de règles telles que la notion de « continuité » de l'urbanisation a pour effet d'accentuer la désertification de l'espace rural en y paralysant la construction, faute d'être plus adaptée aux spécificités locales.

Pour permettre la construction ou l'extension de bâtiments d'élevage, ainsi que l'édification d'installations de transformation (laiteries, ateliers de fabrication de fromages...) **il serait, tout au contraire, nécessaire de préciser, le cas échéant par voie de circulaire, des critères souples pour l'application de notions telles que la « continuité », l'« adaptation », la « réfection » et l'« extension limitée » des constructions existantes.**

D'un point de vue plus général, votre mission d'information estime que par dérogation aux dispositions en vigueur, **le conseil municipal et le préfet devraient être en mesure d'autoriser des constructions ou installations en-dehors des parties actuellement urbanisées de la commune**, dans les communes où la pression urbanistique est faible, afin de réaliser des bâtiments directement ou indirectement destinés aux activités d'élevage.

2. Les conflits de voisinage et la règle de réciprocité

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a, quant à elle, inséré un article L. 111-3 dans le code rural qui institue un **principe de réciprocité en cas de création de locaux d'habitation ou professionnels à proximité des exploitations agricoles**. Cet article prévoit que lorsque des normes législatives ou réglementaires soumettent à des conditions de distance l'implantation ou l'extension des bâtiments agricoles, la même exigence d'éloignement doit être imposée à toute construction ultérieure à usage d'habitation ou à usage professionnel nécessitant une autorisation de construire.

On peut néanmoins tirer un bilan mitigé de ces nouvelles dispositions qui ont généré des contraintes supplémentaires en ayant pour conséquence **de bloquer toute possibilité de reprise et de restauration de bâtiments d'habitation ou à usage professionnel préexistants ne respectant pas cette distance minimale**.

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a, en conséquence, atténué la portée de ces dispositions, en concertation avec les représentants professionnels agricoles, **en excluant de cette exigence d'éloignement les extensions des constructions existantes**. Par ailleurs, pour tenir compte des spécificités locales, la loi permet qu'une distance d'éloignement inférieure soit autorisée par l'autorité compétente **après avis de la chambre d'agriculture**.

D. LE POIDS DE LA FISCALITÉ SUR LES PROPRIÉTÉS FONCIÈRES

Alors même que les revenus tirés des activités d'élevage sont modestes, l'outil de production qui sert à les générer est soumis à des prélèvements fiscaux qui peuvent être dirimants.

1. La taxe sur le foncier non bâti : un impôt injuste ?

La plupart des Etats de l'Union européenne ont institué une taxe foncière sur les propriétés non bâties. Seuls quelques-uns d'entre eux n'assujettissent pas la possession d'une terre à l'impôt, comme le Portugal ou la Grèce. En Finlande, les terres agricoles et les forêts sont aussi exclues de l'assiette de la taxe foncière.

La taxe sur le foncier non bâti (TFNB) constitue, en France, l'un des quatre impôts de la fiscalité directe locale. Par rapport au produit global des quatre taxes locales (47,4 milliards d'euros en 2001), **le produit de la TFNB est résiduel**, puisqu'il était de 830 millions d'euros. La grande majorité de son produit qui bénéficie aux communes, est, en outre, **en stagnation voire en légère régression** depuis plusieurs années, tout comme ses bases d'imposition.

Les taux ont beaucoup baissé au début des années 1990 en raison de l'exonération, depuis 1993, de la part régionale ainsi que de l'exonération de la part départementale du foncier non bâti pour les terres agricoles qui ne sont soumises, depuis 1996, qu'à la part communale. **Seules les communes ont donc intérêt au maintien de cette taxe qui constitue, pour bon nombre**

d'entre elles, avec la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti, la principale recette fiscale.

2. Un impôt déconnecté de la réalité économique

La TFNB présente toutefois de nombreuses limites. Celles-ci résultent, tout d'abord, d'une évaluation de la valeur locative des terres **qui reflète de moins en moins la valeur réelle du marché**. En effet, **l'évaluation** de la valeur locative **remonte à 1961** et n'a été actualisée qu'en 1970 et en 1980. **Cette évaluation n'a donc plus véritablement de rapport avec les prix actuels du marché.**

Les contraintes environnementales liées à l'entretien de certains espaces fragiles sont insuffisamment pris en compte par la fiscalité sur le foncier non bâti. En effet, **les taux élevés induisent une pression fiscale importante sur des espaces herbagers dont le maintien en l'état n'est plus rentable.**

Le poids de la fiscalité peut décourager les éleveurs de se lancer dans des élevages extensifs, et notamment dans les zones en déprise. S'ils les laissent en friche, ils seront exonérés alors que s'ils les exploitent ils devront payer une taxe parfois plus élevée que le produit de leur travail, quand bien même celui-ci contribue à préserver l'environnement. Par comparaison, les élevages intensifs sont relativement privilégiés du fait du mode de calcul de la taxe foncière, les ateliers de production hors-sol étant pratiquement exonérés de l'impôt sur le foncier non-bâti puisqu'ils occupent de faibles surfaces alors même qu'ils sont, par ailleurs, exonérés de l'impôt sur le foncier bâti et de la taxe professionnelle.

La fiscalité sur les terrains non bâtis revêt donc un caractère confiscatoire et son poids peut être désincitatif.

La taxe foncière sur le non bâti est donc à la fois anti-économique, en ce qu'elle est calculée d'après des bases sans rapport avec la réalité, anti-écologique puisqu'elle favorise la friche, et profondément inéquitable. La vraie question est de savoir par quoi il serait possible de la remplacer dans le budget des communes où elle constitue un impôt local.

E. DE NOUVELLES CONTRAINTES LIÉES AUX EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES

1. L'application de la directive nitrate

La directive européenne 91/676/CEE du 12 décembre 1991, dite « **directive nitrates** », prévoit la mise en place d'un **programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)** afin de **lutter contre les pollutions des eaux** par les activités agricoles, notamment les déjections animales.

Elle a été transposée en droit français par un décret du 27 août 1993, qui a conduit à une première délimitation des zones vulnérables à la pollution par les nitrates ainsi qu'à la définition d'un code de bonnes pratiques agricoles. Depuis le 8 octobre 1993, les ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement ont ainsi engagé avec les organisations professionnelles agricoles des négociations pour la mise en oeuvre de ces programmes, qui ne concernent pas seulement l'élevage, mais l'ensemble des modes de production.

Ces programmes ont conduit à la **définition de zones vulnérables dans lesquelles le taux de nitrates dans les eaux a atteint un seuil critique**. Un décret de janvier 2002, pris en application de la directive « nitrates », permet aux préfets de définir, au sein de ces zones, des zones d'excédent structurel (ZES).

LES ZONES D'EXCÉDENT STRUCTUREL

Un canton est considéré en excédent structurel dès lors que la quantité totale d'effluents d'élevage produite annuellement conduirait, si elle était épandue en totalité, à un apport annuel d'azote supérieur à 170 kg par hectare de surface épandable. Dans ces cantons, des actions renforcées sont prévues, comme la **fixation de surface maximale d'épandage** ou **l'obligation de traiter ou de transférer les effluents** ne pouvant être épandus dans la limite de ces maxima. En outre, il est imposé une interdiction d'augmenter les effectifs animaux tant que la résorption n'est pas réalisée, même si des dérogations sont prévues, sous réserve d'un avancement significatif de la résorption effective, pour les jeunes agriculteurs et les exploitations à dimension économique insuffisante.

Le PMPOA implique pour les éleveurs de **maîtriser le volume des pollutions issues des effluents d'élevage**. Le premier PMPOA, mis en oeuvre dès 1994, a fait l'objet d'une profonde réforme en 2001, visant à renforcer son efficacité en mettant davantage en avant le changement des pratiques

agronomiques et en concentrant les efforts sur les zones vulnérables, auxquelles 80 % des crédits du programme seront alloués.

Même si le volet « élevage » du PMPOA accorde des aides aux éleveurs pour les aider à maîtriser les pollutions et à respecter les exigences européennes (50 % du coût de ce programme est à la charge de l'éleveur et le reste est financé par l'Etat, les collectivités locales et les agences de l'eau), les éleveurs pâtissent de ces nouveaux surcoûts et de cette nouvelle exigence, qui les a mis sous les feux de la rampe, en les désignant comme les principaux responsables des pollutions de l'eau.

2. L'application du nouveau PMPOA : vers de nouveaux surcoûts ?

Le nouveau programme prévoit que les financements pour la mise aux normes des bâtiments doivent être accordés aux zones vulnérables. La France a toutefois été condamnée par la CJCE pour une mauvaise délimitation des zones vulnérables. Ces dernières devraient donc être élargies aux départements du Calvados, de la Somme, de la région Haute-Normandie et du Nord-Pas-de-Calais.

Cet élargissement pose néanmoins des grosses difficultés aux agriculteurs car ces derniers sont soumis aux mêmes contraintes environnementales que les éleveurs tout en bénéficiant de moins de subventions.

Surtout, le **point le plus problématique du second PMPOA concerne l'interdiction d'extension des élevages situés en zones vulnérables**, sauf dérogation prévues pour les jeunes agriculteurs et les exploitations de dimension économique insuffisante.

Par ailleurs, la **complexité du dispositif** est fortement critiquée par les professionnels. Elle concerne aussi bien la définition des catégories d'éleveurs éligibles que la gestion des dossiers prioritaires. **La faisabilité du projet agronomique au regard des délais impartis semble également contestable.**

En outre, ces nouvelles contraintes obligent les éleveurs à **de nouveaux efforts en matière de mise aux normes des bâtiments**. Comme le souligne la direction départementale de l'agriculture et de la forêt de Saône-et-Loire, les données du recensement agricole réalisé en 2000 montrent que les bâtiments d'élevages sont anciens (deux-tiers des bâtiments sont antérieurs à 1980 en Saône-et-Loire). Il n'est donc pas étonnant, dans ce contexte, que

nombre de ces bâtiments ne soient pas aux normes en matière de maîtrise des pollutions.

Surtout, les **taux de subventions insuffisants** vont entraîner des surcoûts pour les agriculteurs ce qui pourrait faire périlcliter un grand nombre d'exploitations ou aboutir à ce que des exploitations existantes ne soient pas reprises. Selon le président de la fédération nationale de l'industrie et des commerces en gros des viandes (FNICGV), **20 % des éleveurs pourraient disparaître à cause des mises aux normes.**

LE NOUVEAU PMPOA

Le nouveau PMPOA a été notifié à la Commission européenne et a reçu son aval. Les textes d'application ont été pris début 2002, permettant au programme de se poursuivre.

A la différence du premier programme, le second PMPOA prévoit de ne plus financer les 45 premiers jours de stockage en lisier. Par ailleurs, il rend obligatoire l'engagement des agriculteurs dans une démarche agronomique de valorisation des déjections produites sur l'exploitation. En outre, le plan d'épandage, le cahier de fertilisation et le plan prévisionnel de fertilisation seront des préalables nécessaires dès le dépôt du diagnostic d'exploitation (DEXEL). Surtout le programme prévoit d'exiger le respect de la directive nitrates pour pouvoir bénéficier des aides du deuxième PMPOA. Le nouveau programme oblige donc la France à engager les financements en zones vulnérables avant le 31 décembre 2006, date butoir pour bénéficier du taux majoré d'aide de 60 %.

Hors des zones vulnérables, les élevages dont les effectifs dépassent 90 UGB, 70 pour les jeunes agriculteurs, et certains élevages multi-espèces demeurent éligibles au vu de leur effectif. En outre, des zones prioritaires peuvent être délimitées, hors des zones vulnérables, selon des critères stricts de pollution des eaux (taux de nitrates, eutrophisation, bactériologie). Dans ces zones, ainsi que dans les zones vulnérables, le programme est désormais accessible à des exploitations de petite taille. Toutefois, conformément aux accords passés avec la Commission européenne, 20 % seulement des crédits publics peuvent être affectés au traitement d'élevages situés hors des zones vulnérables.

Dans le cadre de l'application de la directive « nitrates », de nouveaux arrêtés ZES ont été signés début août. Il est difficile de tirer un bilan des précédents arrêtés ZES qui datent seulement de janvier 1999, d'autant plus que l'extension des ZES est liée au mode de calcul retenu par l'administration et non à l'augmentation des effectifs animaux. A titre d'exemple, l'objectif de résorption est passé de 10,6 millions d'unités d'azote à 18 millions dans les Côtes-d'Armor.

Ces évolutions réglementaires pourraient être lourdes de conséquences, notamment pour le paysage agricole breton, car des exploitations modestes ont l'obligation de traiter leurs effluents dans des délais extrêmement courts.

3. Les éleveurs montrés du doigt

On dénote une réelle lassitude chez les éleveurs qui font des efforts pour maîtriser les pollutions et trouver des solutions pour restaurer la qualité de l'eau. Les projets de traitement collectif des effluents se heurtent, en effet, à une opposition quasi-systématique.

Les mises en accusation incessantes et le manque de reconnaissance des efforts accomplis suscitent un « ras le bol » général. Et pourtant de nombreuses actions sont souvent mises en place comme les investissements dans des stations de traitement du lisier.

F. LA QUESTION DU BIEN-ÊTRE ANIMAL

1. La réglementation du transport des animaux

Sous l'impulsion des organisations de protection des animaux, la question de la condition animale et du bien-être des animaux d'élevage est devenue un véritable enjeu politique, l'Union européenne ayant élaboré, en 1991, une directive sur les conditions de transport des animaux, modifiée en 1995.

Actuellement la **durée maximale du transport routier pour les gros bovins est de 29 heures** pour des camions aménagés (avec une heure de pause). Le Parlement européen a, dans une résolution d'octobre 2001, invité le Conseil et la Commission à limiter les durées de transports d'une façon générale à huit heures et à 500 kilomètres pour les animaux de boucherie non destinés à la reproduction.

Un rapport du comité scientifique de l'Union européenne paru en mars 2002 a conclu à un renforcement de cette législation sur le temps de transport des animaux. Les conclusions de cette étude ont été fortement contestées par les professionnels des filières françaises intéressées et par les autorités françaises : dans un des Etats les plus étendus d'Europe de l'Ouest -qui plus est fortement exportateur de bovins vivants-, la question du transport des animaux est cruciale pour l'élevage.

En effet, s'il était traduit en termes réglementaires, ce rapport conduirait à envisager des programmes de transport limités à huit heures pour les jeunes animaux, douze heures pour les adultes, accompagnés de plage de repos de six à vingt-quatre heures.

La Commission devrait proposer dans les prochaines semaines un projet de modification de la directive de 1991. Selon les informations dont dispose votre mission d'information, certaines conclusions du rapport du comité scientifique seraient reprises. Les voyages supérieurs à huit heures seraient autorisés lorsque les véhicules seraient équipés, et les voyages devraient être assortis de pauses pour l'abreuvement et la nourriture des animaux à l'intérieur du véhicule, sans déchargement. Ce projet comporterait également une disposition relative à la notion de limite absolue des transports des animaux de boucherie.

Comme le soulignent les professionnels, **une telle réforme** modifierait en profondeur les conditions des échanges avec l'Italie et l'Espagne et **frapperait tout particulièrement les éleveurs spécialisés dans le naissage, qui exportent leurs animaux vers les pays spécialisés dans l'engraissement**. Ces professionnels regrettent de n'avoir été que très peu associés à cette réflexion et au processus décisionnel et ils notent dans leur grande majorité l'absence d'un rapport économique à côté du rapport scientifique. Votre mission d'information appelle donc les autorités françaises et européennes à poursuivre les négociations sur ce sujet.

On rappellera, au surplus, que les travaux menés par l'Institut de l'élevage depuis le début des années 1990 montrent que **les opérations de chargement et de déchargement sont aussi génératrices de stress pour les animaux, tout comme la qualité de la conduite du chauffeur**. La même source estime qu'il est plus important d'améliorer la formation des personnels et notamment des chauffeurs de bétailières, que de se focaliser sur le renforcement d'une réglementation sur des critères de densité, de durée de transport ou d'obligation de déchargement qui pourrait conduire plus sûrement à une détérioration du bien-être des animaux qu'à son amélioration. Enfin, les études montrent que les vaches, les taureaux et les boeufs réagissent différemment au transport, d'où la difficulté d'établir des réglementations standards.

Il convient de veiller à ne pas imposer de trop lourdes contraintes au niveau européen, qui ne toucheraient que la France, alors que d'autres petits pays exportateurs n'y seraient, de fait, pas soumis. A terme, ces dispositions motivées par le souci d'améliorer la condition des animaux auraient pour effet de favoriser les productions non soumises à la réglementation et donc moins chères, ce qui irait à l'encontre des effets escomptés.

2. Un débat « faussé » pour la condition animale

Votre mission d'information ne peut que s'étonner de la tournure « éthique » voir moralisatrice qu'a pris le débat sur le transport animal, alors que les résultats des études scientifiques sont beaucoup plus nuancés sur la question de l'influence du temps de transport sur la qualité de la viande.

La définition de nouvelles contraintes en la matière fragilisera le revenu des agriculteurs, c'est certain. Le bien-être des animaux s'en trouvera-t-il substantiellement amélioré ? La question est posée. De leur côté, les consommateurs, malgré les analyses qui peuvent être tirées des enquêtes d'opinion sur le sujet, infléchissent, en réalité, peu leurs modes de consommation en fonction des critères relatifs au bien-être des animaux. Comme le notent les associations de consommateurs, les consommateurs se préoccupent de la qualité des produits et de la sécurité alimentaire et s'ils voient d'un oeil favorable l'évolution des réglementations en la matière, **ils n'en font toutefois pas une priorité.**

Cette réglementation constitue bel et bien avant tout un **enjeu économique**, même s'il ne faut pas nier que la limitation du temps de transport des animaux peut constituer une mesure favorisant le développement des marchés locaux de bétail mais également des petits abattoirs, qui sont des entreprises fondamentales pour le dynamisme de l'économie locale.

G. LA COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE

Comme l'ensemble des agriculteurs, les éleveurs supportent au quotidien le poids des démarches administratives, auxquelles ils doivent consacrer de plus en plus de temps.

1. Un nombre excessif de démarches à accomplir

L'agriculture tend à devenir de plus en plus administrée. Cette évolution résulte, pour partie, des dernières réformes de la PAC, qui ont prévu le versement de primes en compensation de la baisse des prix agricoles. Force est cependant de constater que les nouveaux dispositifs sont souvent venus s'ajouter aux anciens sans qu'intervienne de mesure de simplification.

Pour illustrer la place que tiennent les démarches administratives dans l'exercice du métier d'éleveur, **votre rapporteur prendra l'exemple des obligations qui s'imposent chaque année à un éleveur de bovin allaitant.**

Il convient, tout d'abord, de mentionner les démarches requises au titre des **obligations relatives à l'identification des animaux**. Afin de permettre un suivi par l'administration des mouvements d'animaux, tout éleveur est tenu, à la naissance de chaque veau, **d'informer l'établissement départemental d'élevage (EDE)** par télématique ou par l'envoi d'un formulaire certifié. Après avoir attribué le numéro d'identification du bovin, l'EDE renvoie à l'éleveur un « passeport » qui suivra l'animal tout au long de sa vie, depuis l'exploitation de naissance jusqu'à l'abattoir.

Parallèlement, l'éleveur est tenu de consigner dans un **registre des bovins** l'ensemble des informations concernant les mouvements d'animaux de son élevage : naissances, morts, entrées ou sorties de l'exploitation.

Tout mouvement -par exemple la vente d'un animal à un négociant- doit donner lieu à une **notification** dans les sept jours à l'EDE.

En outre, les éleveurs doivent tenir à jour leur plan d'épandage des fumiers et lisiers sur le registre parcellaire.

Par ailleurs, pour toucher les aides directes prévues par la PAC, chaque éleveur est tenu de **remplir un certain nombre de formulaires de demandes** à différentes périodes de l'année.

Selon les déclarations d'un directeur départemental de l'agriculture et de la forêt rencontré par les membres de la mission d'information lors d'un déplacement en province, un éleveur bovin doit ainsi déposer :

- une fois par an, une demande de prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) ;
- jusqu'à quatre demandes par an, pour la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM) ;
- jusqu'à quatre demandes par an pour la prime à l'abattage ou à l'exportation des bovins.

En outre, si cet éleveur détient aussi des ovins ou des caprins, il peut demander la prime à la brebis ou la prime à la chèvre.

Il peut, le cas échéant, solliciter la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE).

Enfin, s'il se trouve en zone défavorisée, il peut également déposer, une fois par an, une demande d'indemnités compensatoires de handicaps naturels.

Il convient de souligner que les formulaires remplis doivent souvent être accompagnés de **pièces justificatives**, telles que le ticket de pesée pour la demande de prime à l'abattage ou le passeport de chaque bovin, -qui sera ensuite retourné-, pour la demande de PSBM.

L'ensemble de ces demandes doit, par ailleurs, être complété, chaque année, avant le 30 avril, par le **dépôt d'une déclaration de surfaces**. Cette déclaration comporte un **registre parcellaire** sur lequel sont mentionnées toutes les parcelles cadastrales utilisées comme surfaces fourragères. En outre, l'éleveur est tenu de se procurer les plans cadastraux des parcelles auprès des centres des impôts fonciers, en vue de les présenter en cas d'un éventuel contrôle.

S'il acquiert dans l'année de nouvelles parcelles, sur lesquelles il souhaite installer ses animaux, il est tenu de le signaler à la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) par l'envoi d'un **bordereau de localisation des animaux**.

Enfin, au-delà de ce socle minimal obligatoire de procédures, tout éleveur qui sollicite des **aides supplémentaires**, par exemple, pour la mise aux normes de bâtiments d'élevage, ou dans le cadre d'un contrat territorial d'exploitation (CTE), doit entamer d'autres démarches.

Le président de la FDSEA de Meurthe-et-Moselle a déclaré, au cours de la réunion de travail qui s'est tenue à Nomeny avec les membres de la mission d'information, qu'un agriculteur devait utiliser environ trois ramettes de papier pour élaborer un dossier de demande de CTE.

Ainsi, alors que les éleveurs sont parmi les agriculteurs les plus sollicités sur leurs exploitations, ils doivent consacrer une part substantielle de leur temps à des tâches administratives fastidieuses et répétitives.

2. La complexité des circuits empruntés

Le caractère fastidieux des démarches à accomplir est, en outre, **accentué par la multiplicité des interlocuteurs** auxquels les éleveurs doivent s'adresser.

Ainsi, il est nécessaire d'envoyer chaque année des informations quasiment identiques à l'EDE au titre des mouvements d'animaux et à la DDAF pour les demandes d'aides directes.

S'agissant, par ailleurs, du seul traitement des aides directes, si l'instruction des dossiers est entièrement assurée, depuis l'ordonnancement jusqu'à la liquidation, par les **DDAF**, le paiement de ces aides relève, quant à lui, d'autres organismes :

– l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (**OFIVAL**), pour l'ensemble des primes directes à l'animal (PMTVA, PSBM, primes à l'abattage...);

Il convient, en outre, de souligner que, jusqu'au début de la campagne 2002, la PMTVA était versée par les services de l'Etat. C'est à la suite de recommandations formulées par la Commission européenne que le versement de cette aide directe a été confié à l'OFIVAL, qui gère déjà les autres primes à l'animal.

– le Centre national d'aménagement des structures et des exploitations agricoles (**CNASEA**), pour les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) et la PMSEE.

3. Le poids des contrôles

L'attribution d'aides s'accompagne de la mise en œuvre de nombreux contrôles, principalement exercés par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

Celles-ci réalisent, tout d'abord, un **contrôle de cohérence** des informations contenues dans les demandes et les confrontent avec les données dont elles disposent par ailleurs, en particulier grâce au fichier informatique des établissements départementaux d'élevage. Ce type de contrôle peut donner lieu à des demandes de précisions ou de justifications à l'éleveur concerné.

Des contrôles sur place sont également organisés dans les exploitations. Les éleveurs doivent alors rassembler leurs animaux pour permettre un **contrôle physique**, et tenir à la disposition des contrôleurs les

passesports, le registre des bovins ou encore les plans cadastraux en vue du **contrôle documentaire**.

Ces contrôles sur place sont particulièrement mal vécus par les éleveurs sur lesquels ils font peser une forte suspicion, ainsi que l'ont expliqué des interlocuteurs rencontrés par les membres de la mission d'information lors d'une réunion de travail au Conseil général des Ardennes.

Le nombre de contrôles effectué est important car **la réglementation européenne impose que 10% des bénéficiaires des aides soient contrôlés chaque année**. A cela s'ajoute un certain nombre de contrôles aléatoires.

II. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES AVEC L'AVAL DE LA FILIÈRE

A. LA QUESTION DES ABATTOIRS

L'abattage des bovins, porcins et ovins doit être obligatoirement réalisé dans un abattoir agréé. Dans la grande majorité des cas, le choix de l'abattoir est limité par la distance à parcourir.

Les éleveurs sont en grande partie dépendants du prix qui leur est payé par les abattoirs. Or les modalités de fixation de ce prix reposent sur deux éléments substantiels au contrat de vente : le **poids de la carcasse** et son **classement**.

Si les règles relatives à la présentation, à la pesée, à la classification et au marquage (PCM) des carcasses des espèces bovines, ovines et porcines sont fixées par le **décret n° 94-808 du 12 septembre 1994**, les méthodes d'évaluation du prix des carcasses font l'objet de critiques en raison de leur **opacité**.

En effet, à l'heure actuelle, la valeur d'une carcasse est fixée après analyse par un **classificateur** au sein de l'abattoir. Même si cet expert a une compétence reconnue, celui-ci est salarié. Il est donc à la fois « juge et partie ». Le classement rendu par le classificateur n'est donc pas toujours aussi fiable que celui d'une machine.

Ce dossier est particulièrement sensible car le classement rendu détermine la valeur de la carcasse et donc le revenu que l'agriculteur tire de ses animaux.

Votre mission est donc tout à fait favorable à une harmonisation de la constatation du poids des carcasses et de leur classement.

Ainsi, le **développement de l'utilisation des machines à classer** dans les abattoirs contribuera à rendre plus objectives les relations entre les éleveurs et leurs interlocuteurs. Il constituera un **élément de rééquilibrage des relations avec l'aval de la filière**.

En outre, la remontée quotidienne d'information sur le poids des carcasses, organisée par INTERBEV, devrait offrir des informations précieuses à l'interprofession et permettra d'envisager avec sérénité, sur la base de données objectives, le débat relatif au poids des carcasses.

B. LES CIRCUITS DE DISTRIBUTION DES PRODUITS DE L'ÉLEVAGE

Le mode de commercialisation des viandes a une incidence directe sur le revenu des éleveurs qui s'interrogent sur les raisons pour lesquelles le partage de la valeur ajoutée leur est si peu favorable. Les limites de distribution par les GMS demeurent trop souvent opaques, alors même que s'améliore la traçabilité et la qualité des produits.

1. Le poids de la grande distribution

a) Un monopole grandissant

(1) La concentration des grandes surfaces

Le marché de la grande distribution est extrêmement concentré. En effet, **les cinq plus grandes enseignes se partagent 65 % du marché alimentaire**.

Même si elle a été sensible aux crises alimentaires du fait de la baisse du tonnage de viande bovine vendue de (- 13 %) et du chiffre d'affaires (- 9 %) de 2000 à 2001, **la grande distribution a acquis un poids économique qui la place en situation de force par rapport aux éleveurs**. Les rayons boucheries des grandes surfaces représentent une part assez modeste de leur chiffre d'affaires total, estimé à 5,5 ou 6,5 %. **Surtout, l'essentiel de la marge du rayon boucherie est réalisée sur la viande bovine, ce qui soumet les éleveurs spécialisés dans l'élevage allaitant à des pressions supplémentaires**.

La concentration des distributeurs réduit fortement la capacité de négociation des fournisseurs. En ce qui concerne les achats de viande de

boucherie, la responsabilité des acquisitions se trouve entre les mains des équipes nationales responsables des rayons boucherie dans les enseignes des réseaux et demeure encore entre les mains des chefs bouchers dans les réseaux indépendants.

Votre mission ne peut que déplorer que cette situation soit très défavorable aux intérêts des éleveurs qui n'ont ni le poids économique, ni la capacité de négocier d'égal à égal avec la grande distribution alors que la grande majorité de leurs produits sont vendus aux consommateurs par l'intermédiaire des grandes surfaces.

En outre, la très forte percée des magasins « hard-discount » sur le marché des viandes de boucherie, en général, et sur celui du bœuf, en particulier, a constitué une pression supplémentaire à la baisse sur le prix des viandes. Avec 6,9 % des volumes de bœuf achetés par les ménages en 1999, ces magasins ont enregistré une progression de 50 % de leur part de marché entre 1997 et 1999. Même si ces magasins proposent un nombre réduit de pièces (viande haché et pièces à griller de seconde catégorie), les prix des produits sont souvent très compétitifs, même s'ils s'avèrent être de moins bonne qualité.

(2) Une baisse des prix à la production qui ne s'est pas traduite par une baisse des prix à la consommation

La question du partage de la valeur ajoutée se pose avec d'autant plus d'acuité que les éleveurs ont enregistré une forte baisse de leurs revenus, alors même que les marges des GMS semblaient relativement stable.

La crise bovine a mis à jour un paradoxe touchant aux conditions de vente des produits issus de l'élevage. **En effet, les prix ont continué à augmenter pour les consommateurs, alors que le revenu des éleveurs a lui baissé.** En outre, après la crise, on a assisté à une reprise du niveau de la consommation. **Les grandes surfaces en ont alors profité pour rétablir leurs marges, qui ont atteint un niveau supérieur à celui qui prévalait avant la crise de 2001.** Les agriculteurs ont donc été clairement lésés à l'issue de cette évolution.

Une étude de l'Institut de l'Élevage de janvier 2002 identifie quatre raisons de l'effet du ciseau entre les prix à la production et ceux au détail en 2001 :

– la **hausse des coûts de transformation**, liée à l'obligation d'indiquer sur l'étiquette les numéros d'abattoirs et d'ateliers de découpe pour répondre aux exigences de la traçabilité et au coût des tests ESB ;

– la **dévalorisation des viandes destinées à la fabrication de viandes hachées**, qui a également eu un effet négatif sur l'évolution des prix de vente ;

– la **hausse de la taxe à l'équarrissage**, qui a provoqué une hausse moyenne de 3 % de la valeur des approvisionnements en produits carnés pour les grandes surfaces, soit 0,23 centime d'euro de plus par kilogramme de viande achetée.

La quatrième et dernière raison a trait plus particulièrement au comportement de la grande distribution. Les distributeurs ont globalement accru leurs marges brutes sur les viandes bovines en 2001. Dans un premier temps, cela n'a pas permis de compenser la chute d'activité du rayon boucherie, alors qu'ensuite, avec des marges brutes inchangées, les GMS ont bénéficié de la reprise de la consommation des ménages.

(3) Des pratiques contestables

L'effet de ciseau observé entre les profits des GMS et les revenus des éleveurs aurait été compréhensible si les viandes proposées en grandes surfaces avaient été de meilleure qualité. Or, des données confirment que si les rayons boucheries des grandes surfaces ont privilégié les races à viande et que la part des viandes de qualité a progressé dans un premier temps, cet effort ne s'est nullement prolongé !

Une étude du service des nouvelles des marchés (SNM) met en évidence une forte augmentation de la présence des viandes d'origine allaitante dans les rayons boucherie des magasins de la grande distribution. Ce phénomène a été particulièrement notable à la suite de la seconde crise de la vache folle. La proportion de vaches allaitantes acquise par les hypermarchés est alors passée de 27 % en septembre 2000 à 43 % en juin 2001. Cependant, comme le note l'Institut de l'Élevage, **le passage radical et massif des hypermarchés à la viande de race allaitant et au jeune bovin n'a duré qu'un an, juste le temps de « réapprivoiser des consommateurs qui, rassurés par les mesures de précaution, oublient notamment sous l'effet d'une actualité toujours riche en sujets d'inquiétude ».** Après coup les GMS ont donc renoncé à cette politique de qualité.

Au total, la logique de bas prix des approvisionnements de la grande distribution semble de nouveau largement à l'œuvre début 2002.

(4) Le désarroi et la colère des éleveurs

Cette situation exaspère les éleveurs, qui le manifestent à l'occasion « d'opérations coups de poing » de contrôle des prix sur le terrain. Des pratiques peu recommandables ont, à cette occasion, été mises à jour à l'exemple de cette grande surface qui, organisant une opération promotionnelle, vantait la présence dans le rayon d'une viande issue d'un label local, alors que l'étal en était totalement dépourvu.

Pour votre mission d'information, il conviendrait de surveiller ce genre de pratiques et de punir leurs auteurs.

b) Une législation mal respectée

(1) Des outils de régulation des relations commerciales insuffisants

La loi relative aux nouvelles régulations économiques (NRE) a créé une **commission d'examen des pratiques commerciales**. Cette structure a pour mission d'infléchir les comportements commerciaux abusifs et de contribuer à l'élaboration de chartes de bonnes pratiques commerciales ou de codes des usages. Elle a également un rôle consultatif car elle examine les documents commerciaux ou publicitaires, les contrats entre revendeurs et fournisseurs et toutes pratiques estimées abusives dans la relation commerciale.

Elle peut être saisie par le ministre de l'économie, le président du conseil de la concurrence ou toute personne morale, comme les organisations professionnelles ou les associations de consommateurs. Sous la responsabilité du président, l'anonymat des saisines et des documents qui lui sont soumis est garanti, y compris vis à vis de ses membres, tenus au secret professionnel.

Cette commission a été mise en place dans les locaux de la DGCCRF. Néanmoins cette commission dispose de **moyens qui semblent bien insuffisants** pour faire face à ses nombreuses missions.

(2) Le rapport de force entre producteurs et distributeurs

Si dans le secteur de la viande, des contrats signés entre producteurs et distributeurs précisent les volumes échangés, les prix ou la durée, un **grand nombre de relations commerciales continue à s'établir sans qu'aucun document ne soit ni écrit, ni signé.**

Les producteurs évoquent souvent des rapports de force plus ou moins « compréhensifs », ce qui les oblige parfois à consentir des livraisons de production gratuites pour permettre aux grandes surfaces de mener leurs opérations promotionnelles. Ces conditions d'achat n'ont donc que peu de rapport avec une négociation commerciale classique.

2. La restauration hors foyer

Selon le Conseil national de l'alimentation, la restauration collective servirait environ 7 milliards de repas par an. En outre, 25 % de la viande bovine est consommé par l'intermédiaire de ce circuit. **Or, la restauration collective ne joue pas la carte de la proximité de l'approvisionnement.** En effet, les organismes de restauration collective ont fréquemment recours à des importations de viande à bas prix (souvent de la viande issue du troupeau laitier). On constate en outre une absence d'information sur la qualité et la provenance des viandes.

Il est donc nécessaire de protéger le consommateur et d'exiger les mêmes contraintes de traçabilité et d'information des consommateurs dans ce secteur, qui concerne de plus en plus de personnes.

C. UNE FILIÈRE INSUFFISAMMENT ORGANISÉE

Si dans certains départements tels que l'Aveyron ou la Lozère, les organisations de producteurs sont très développées, force est de constater que l'inorganisation de la filière élevage nuit à son équilibre et l'affaiblit dans ses relations avec l'aval.

1. La place des organisations et groupements de producteurs

La réforme de l'organisation économique des éleveurs figure dans la loi d'orientation agricole. Elle devait permettre de consolider et d'améliorer les relations entre les éleveurs et leurs partenaires d'aval, en vue de **mieux réguler le marché et de créer les conditions d'une segmentation des marchés**, susceptibles de générer davantage de valeur ajoutée et de répondre aux attentes des consommateurs.

Elle avait surtout pour objet d'inverser le rapport de force entre les producteurs et la grande distribution. Comme le souligne le rapport Mordant, il est indispensable de renforcer les critères de reconnaissance des organisations professionnelles, qui doivent impliquer un véritable effort de promotion de qualité et d'organisation de la filière. Selon la FNB, le lien entre le producteur et son organisation professionnelle est aujourd'hui l'un des gages de réussite incontournables pour l'organisation économique, la qualité du service rendu apparaissant le moteur de l'organisation.

Par ailleurs, l'article 59 de la loi dispose ainsi que peuvent être reconnues en qualité d'organisations de producteurs les coopératives agricoles et leurs unions, les Sociétés d'Intérêt Collectif Agricole (SICA), les syndicats agricoles autres que les syndicats à vocation générale et les associations entre producteurs, lorsqu'ils ont pour objet de maîtriser durablement la valorisation de leur production, de renforcer l'organisation commerciale des producteurs, d'organiser et de pérenniser la production sur un territoire déterminé.

La loi a ainsi laissé ouvert le choix sur les modes d'organisation des éleveurs, qui peuvent confier la commercialisation de leurs produits à leur organisation de producteurs ou conserver la maîtrise des transactions commerciales. Les aides réservées aux producteurs organisés sont néanmoins modulées en fonction du degré d'organisation et des engagements des producteurs.

Dans ces conditions, et à la suite d'une concertation avec les organisations professionnelles agricoles, des critères ont été définis permettant de distinguer deux niveaux dans chacune des différentes catégories d'organisations de producteurs reconnues. En revanche le taux des aides ne dépend pas fonction de la catégorie d'organisation de producteurs. La loi avait donc pour objectif d'inciter tous les éleveurs à aller vers des niveaux supérieurs d'organisation.

2. Une profession désorganisée

Le bilan de cette réforme s'avère pour le moment encore largement insuffisant. C'est pourquoi il est souhaitable d'inciter les éleveurs à évoluer vers des niveaux supérieurs d'organisation et de **faire en sorte qu'ils puissent bénéficier, lorsqu'ils font cet effort, du taux maximum des aides réservées à l'organisation.**

Les éleveurs ont en effet tout à gagner en s'organisant en organisations de producteurs pour inverser le rapport de force et en évoluant vers la contractualisation sur les prix et le produit. Comme le souligne la

FNSEA, l'organisation économique des producteurs peut contribuer efficacement à la gestion de l'offre et assurer une meilleure valorisation des produits. Cette organisation est d'autant plus efficace qu'elle s'inscrit dans une démarche interprofessionnelle. Néanmoins, pour réaliser cette évolution, les agriculteurs doivent acquérir une véritable « culture de marché », qu'ils n'ont pas toujours spontanément.

Par ailleurs, **les éleveurs doivent avoir le choix de se fédérer soit en organisations professionnelles non commerciales**, dans lesquelles ils gardent la responsabilité de la commercialisation de leurs produits, **soit en organisations de producteurs** constituées en société anonyme de commercialisation. Ce type d'organisation, avec des règles d'apport total, doivent pouvoir regrouper les éleveurs entrant dans une démarche de vente en confiance avec leur organisation professionnelle.

A titre d'exemple, la production organisée de Saône et Loire pèse pour moins d'un tiers dans ce département. Seul un tiers des 4000 éleveurs est engagé dans ces organisations. Comme dans d'autres régions d'élevage allaitant naisseur, le poids de la production organisée reste relativement faible, notamment si on le compare à d'autres secteurs de production d'élevages.

Au contraire, votre mission d'information a pu constater, lors de son déplacement en Aveyron, que les éleveurs avaient une culture plus forte de l'organisation économique, ce qui leur permet, dans les périodes de crise, de mieux réagir aux fluctuations du marché en adaptant l'offre.

3. Des règles de fonctionnement complexes

Les règles de fonctionnement des organisations de producteurs sont toutefois rigides et ne favorisent pas les regroupements. A titre d'exemple, les adhérents des organisations de producteurs non commerciales (OPNC) doivent vendre 70 % de leur production à trois acheteurs en début de campagne s'ils souhaitent accéder au niveau maximum d'aides pour financer leurs bâtiments d'élevage. Ces OPNC, plus souvent appelées **associations d'éleveurs**, sont donc constituées d'acheteurs et de vendeurs et devraient fonctionner dans le cadre d'une liberté commerciale forte, au contraire des groupements de producteurs.

III. LES DÉSÉQUILIBRES DE MARCHÉS PRÉOCCUPANTS

A. LA FILIÈRE BOVINE ALLAITANTE : UNE OFFRE IMPORTANTE ET DÉSÉQUILIBRÉE

1. L'importance du cheptel allaitant : une spécificité française aux implications multiples

a) Un développement considérable depuis vingt ans

L'élevage bovin viande s'est considérablement développé en France depuis les vingt dernières années.

En 1970, le nombre de vaches nourrices n'était que de 2,3 millions de têtes, contre 7,3 millions pour les vaches laitières, le nombre total de bovins s'établissant, quant à lui, à 21,4 millions d'animaux.

Mais **l'instauration des quotas laitiers** en 1984 a conduit à la diminution du nombre de vaches laitières, favorisant le développement du cheptel allaitant, même si, au total, le nombre total de bovins connaît depuis cette date un lent mouvement de repli.

De 1983 à 1990, le nombre de vaches laitières se réduit de 26 %, passant de 7,2 millions à 5,3 millions de têtes. Cette diminution se poursuit à un rythme plus lent (- 20,8 %) entre 1990 et 2000, pour atteindre 4,2 millions de têtes en 2000.

A l'inverse, le cheptel allaitant passe de 2,9 à 3,7 millions de têtes entre 1983 et 1990 (+ 27,6 %), puis à 4,3 millions de têtes en 2000.

Les deux cheptels semblent se stabiliser depuis deux ans.

Ce mouvement s'est accompagné, dans les deux secteurs, d'une **diminution du nombre d'exploitations**, cependant plus marquée en élevage laitier compte tenu de la restructuration induite par les quotas, et d'un **doublément de la taille des troupeaux par exploitation**, qui atteint en moyenne 34 vaches en laitier et 26 vaches en allaitant.

b) Une spécificité française dans l'élevage bovin européen

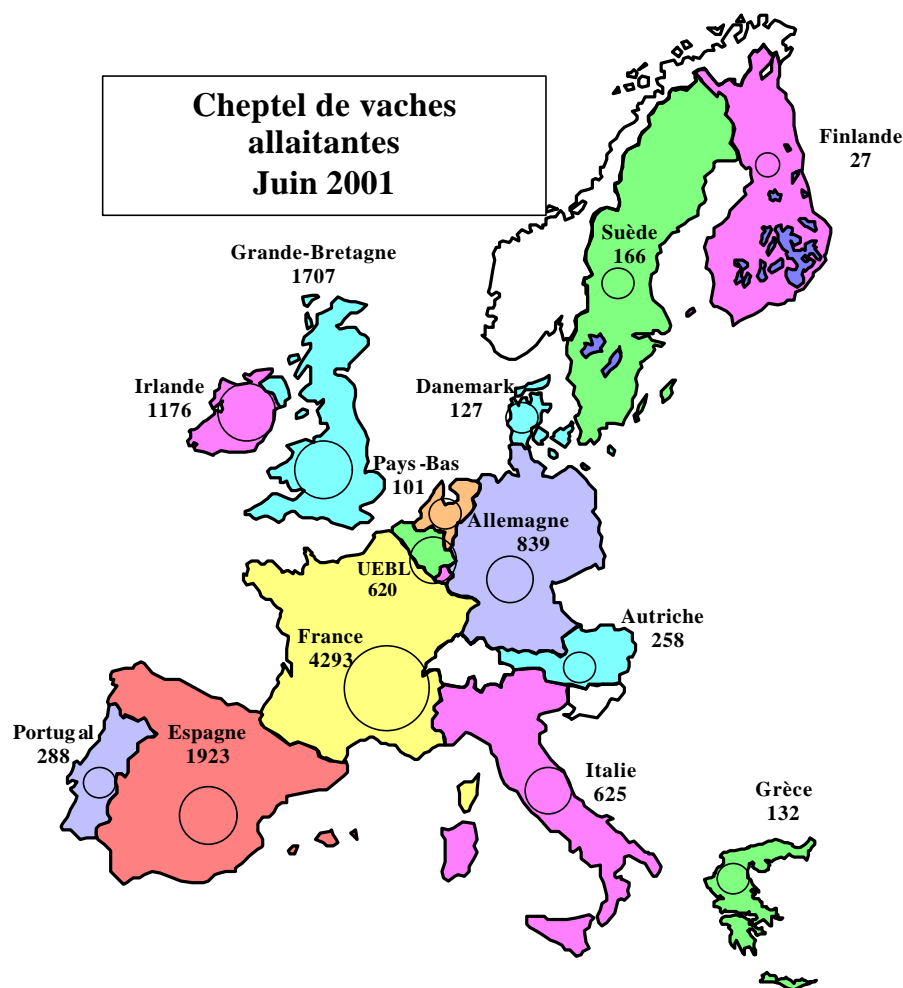
L'élevage allaitant représente la moitié du cheptel bovin en France, contre seulement 36 % à l'échelle européenne.

**CHEPTELS BOVINS EN FRANCE
ET DANS L'UNION EUROPEENNE EN 2001**

	Effectifs en France (en millions de têtes)	Effectifs dans l'Union européenne (en millions de têtes)	Part de la France dans le cheptel européen
Vaches laitières	4,1	20,7	20 %
Vaches allaitantes	4,3	12	36 %
Cheptel bovin total	21	81,6	26 %

Source : OFIVAL

Les autres cheptels allaitants importants se trouvent en Grande-Bretagne (1,9 million de têtes), en Espagne (1,8 million) et en Irlande (1,1 million).



Source : OFIVAL d'après EUROSTAT

A lui seul, le cheptel allaitant français représente 35 % des bovins allaitants présents sur le territoire de l'Union européenne. Cette particularité française explique, en partie, les difficultés qu'éprouve la France à faire prendre en compte l'enjeu de cette activité agricole au plan européen.

c) Une implantation géographique typée, doublée d'une spécialisation fonctionnelle

Une implantation géographique particulière

L'élevage bovin viande est présent sur l'ensemble du territoire. On distingue cependant :

– le grand bassin allaitant, qui constitue sa zone d'implantation naturelle ; il comprend la Bourgogne, l'Auvergne, le Limousin ;

– le cheptel des zones de montagne, qui recouvre pour partie le grand bassin allaitant (Auvergne, Limousin), mais également les autres massifs que sont les Alpes, les Pyrénées et le Jura, ainsi que des départements comme la Lozère, l'Aveyron, ou encore la Loire ;

– l'Ouest de la France, avec des départements comme la Vendée, le Maine-et-Loire, la Mayenne et la Basse-Normandie qui, compte tenu de la limitation du cheptel laitier, ont été incités à développer un élevage allaitant pour entretenir des zones en herbe ;

– des zones intermédiaires, comme la région Poitou-Charentes ou le Nord-Est de la France (Meurthe-et-Moselle, Ardennes).

Il n'a cependant pas la même importance socio-économique dans tous ces départements. L'élevage bovin viande représente ainsi 70 % de la dimension économique agricole d'un département comme la Creuse, 57 % pour la Corrèze, 50 % en Haute-Vienne et 41 % dans l'Allier. Sur le plateau de l'Aubrac, situé à la fois dans la Lozère, le Cantal et l'Aveyron, les producteurs de viande bovine représentent plus de 90 % de l'activité agricole.

Doublée d'une spécialisation fonctionnelle

A mesure de son développement, le cheptel allaitant français a progressivement affirmé son orientation vers l'activité de naissance, au détriment de l'activité d'engraissement.

LES DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE PRODUCTION EN ÉLEVAGE ALLAITANT

Les exploitations spécialisées dans le «naissage» produisent des jeunes mâles qui sont vendus vers l'âge de 10 mois, en vue d'être engraisés dans des ateliers extérieurs à l'exploitation.

Les «naisseurs-engraisseurs» élèvent et engraisent des mâles qu'ils vendent non castrés à un âge plus avancé (16 à 20 mois). Ce type d'exploitation se rencontre notamment dans la région Pays de la Loire, et des départements frontaliers comme les Deux-Sèvres.

Les «éleveurs engraisseurs» engraisent des mâles achetés à l'extérieur, mais ne détiennent pas de vaches.

Cette évolution a tout particulièrement concerné les grandes zones herbagères allaitantes, qui se sont spécialisées dans la production de bovins dits «maigres», destinés à être engraisés dans d'autres régions françaises comme le Grand Ouest, mais surtout dans les pays du Sud de l'Europe, au premier rang desquels l'Italie. **Un veau mâle sur deux issu du cheptel allaitant français est ainsi commercialisé en maigre en Europe du Sud**, pour laquelle le grand bassin allaitant français fait figure de véritable réservoir.

Il convient de noter que la viande issue des jeunes bovins ne dispose pas de marché en France, où les consommateurs sont plutôt habitués à la consommation de viande rouge, issue des femelles de réforme des cheptels laitier et allaitant. A cet égard, la finition des vaches de réforme est répartie de manière équilibrée sur l'ensemble du territoire.

Il n'en reste pas moins que cette spécialisation dans le naisage, et le recul corrélatif de l'engraissement, comportent un certain nombre d'inconvénients, notamment :

– **une grande dépendance à l'égard des exportations**, qui devient problématique quand les frontières se ferment, comme ce fut le cas lors de la deuxième crise de l'ESB et de la crise de la fièvre aphteuse, en 2001 ;

– **une perte de valeur ajoutée, d'emploi et d'activité pour les régions spécialisées dans le naisage**, dans la mesure où celui-ci ne favorise pas l'implantation d'activité en aval de la filière ;

– **un risque de remise en cause par la réglementation européenne relative au bien-être animal**, qui condamne le transport d'animaux vivants sur longue distance ;

– **la sous-exploitation d'une production de viande finie de qualité.**

A l'inverse, le rééquilibrage de l'activité du grand bassin allaitant vers l'engraissement soulève plusieurs problèmes :

– **le manque de céréales produites dans cette zone** peut créer une dépendance des éleveurs vis à vis des fabricants d'aliments pour animaux ;

– les jeunes bovins engraisés en France risquent de ne pas être substituables aux jeunes bovins engraisés en Italie à partir de veaux français, dès lors que les **consommateurs italiens sont attachés à une viande produite chez eux**, même si le « caractère national » de la production ne concerne que l'engraissement.

Un certain nombre de régions du bassin allaitant ont toutefois pris conscience de la fragilité induite par une spécialisation exclusive en « naissage » et cherchent à redécouvrir la finition des animaux, **en expérimentant au besoin de nouveaux produits**. C'est ce qui ressort des contributions écrites envoyées à votre rapporteur par les acteurs de l'élevage de cette zone. A titre d'exemple, la Chambre d'Agriculture de la Nièvre entend favoriser la finition des **bovins** et des **bovins** rajeunis.

d) Un élevage fragilisé par des crises récentes

L'élevage allaitant a été fragilisé par les deux crises de confiance liées à l'ESB de 1996 et 2000, qui ont entraîné une chute sensible de la consommation de viande bovine et une perturbation durable de l'équilibre des marchés.

En dépit du recentrage temporaire des consommateurs sur la viande issue du cheptel allaitant, qui renvoie à des pratiques d'élevage moins intensives et plus traditionnelles, c'est le secteur des races à viande qui subit le plus les conséquences de ces crises. En effet, le revenu des éleveurs allaitants dépend exclusivement des ventes de leurs animaux, alors que celles-ci ne constituent qu'un complément de revenu pour les éleveurs laitiers, dont 2/3 des recettes sont issues des ventes de lait.

L'année 2001 a ainsi été une année noire pour les éleveurs de race à viande.

2. Une orientation conditionnée par les différentes primes

a) Un système d'aides complexe

Alors que l'OCM viande bovine reposait à l'origine, de même que le régime des grandes cultures, sur une politique de soutien des prix assortie de mesures d'intervention en cas d'excédents et de restitutions à l'exportation, les deux dernières réformes de la PAC de 1992 et 1999 en ont radicalement modifié l'architecture. Elles ont, en effet, conduit à d'importantes baisses des prix de soutien, compensées par l'attribution d'aides directes.

(1) Les aides versées au titre de l'OCM viande bovine

C'est ainsi qu'a été mis en place un système complexe de primes¹ versées directement à l'éleveur en fonction du nombre de têtes de bétail qu'il détient.

Pour limiter le caractère d'encouragement à la production intensive, le versement de ces primes compensatoires est limité à un quota de têtes primables par exploitation et subordonné au respect de « seuils de chargement », exprimés en nombre d'unités de gros bovin (UGB) par hectare.

En juin 2001, cette orientation en faveur de « l'extensification » a été encouragée par la baisse des plafonds de chargement pour être éligible aux différentes primes.

Les quatre aides directes à l'animal sont :

La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA)

Accordée chaque année en fonction du nombre de vaches allaitantes, dans la limite d'un plafond défini historiquement (nombre de vaches allaitantes sur l'exploitation en 1992) et d'un taux de chargement égal à 1,9 UGB par hectare de surfaces fourragères, cette prime est cofinancée par l'Union européenne et par les Etats membres.

¹ Règlement n° 2342/99 du 28 octobre 1999 relatif au régime des primes, pris en application du règlement n° 1254/99 du 17 mai 1999 portant organisation commune de marché de la viande bovine

La prime spéciale aux bovins mâles (PSBM)

Cette prime est attribuée pour la détention de tout bovin mâle de plus de neuf mois dans la limite d'un plafond par exploitation et d'un taux de chargement fixé, depuis 2002, à 1,8 UGB par hectare.

La prime à l'abattage

Cette prime est octroyée à l'éleveur lors de l'abattage ou de l'exportation vers un pays tiers de tout animal de l'espèce bovine, issu du cheptel laitier ou allaitant. Elle vise plutôt à favoriser l'engraissement.

La prime complémentaire à l'extensification dite « complément extensif »

Cette prime complète la PMTVA et la PSBM pour les exploitations dont le chargement est inférieur à 1,4 UGB par hectare. Elle varie selon l'importance du chargement.

Ses conditions d'attribution ont été rendues plus restrictives en 1999 et 2002. D'une part, tous les animaux présents sur l'exploitation doivent désormais être pris en compte dans le calcul du taux de chargement. D'autre part, les cultures de maïs ne peuvent plus être comptées dans les surfaces fourragères, lesquelles doivent essentiellement être constituées d'herbe.

En outre, le règlement communautaire de 1999 portant OCM viande bovine a prévu d'allouer chaque année aux Etats membres une enveloppe financière dite « **enveloppe de flexibilité** », leur permettant de soutenir certaines catégories de bovins ou d'abonder d'autres primes. Pour l'ensemble des Etats membres, cette enveloppe financière s'est élevée à 493 millions d'euros en 2002. **La France a perçu à ce titre 93,4 millions d'euros en 2002, qu'elle a choisi d'utiliser en complément des primes à l'abattage pour les femelles.**

Le tableau figurant en **annexe 1** restitue les principales conditions d'attribution de ces différentes aides.

(2) Les autres aides contribuant au soutien de l'élevage bovin

La prime au maintien des systèmes d'élevage extensif en France (PMSEE)

Première aide attachée à la surface dans le secteur de l'élevage, elle s'adresse spécifiquement aux élevages extensifs. Mesure agri-environnementale d'origine nationale qui bénéficie, pour l'essentiel, aux éleveurs des zones de montagne, elle a vu sa légitimité contestée par la Commission européenne au motif d'un impact positif insuffisant sur la protection de l'environnement.

La modification de la législation européenne par un règlement du 17 mai 1999 met un terme à ce dispositif, qui disparaîtra le 30 avril 2003.

Le précédent Gouvernement avait prévu une mesure de substitution restrictive, car conditionnée à la souscription d'un contrat territorial d'exploitation (CTE), faisant l'objet d'un cofinancement communautaire.

L'actuel ministre de l'agriculture a annoncé une mesure de plus grande envergure pour 2003: **a création d'une prime herbagère, agri-environnementale (PHAE)**. Selon les informations données par le ministre, son montant moyen sera de 68 euros à l'hectare, contre 40 euros en moyenne pour la PMSEE.

Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)

Réservée aux zones défavorisées, en particulier aux zones de montagne, cette aide, qui était auparavant versée en fonction du nombre d'animaux, est depuis 2001 une aide à l'hectare basée sur la surface fourragère. Elle varie, en outre, selon la zone où est située l'exploitation et selon le taux de chargement de cette dernière. Elle concerne aussi bien les élevages de bovins que d'ovins.

Les changements de réglementation intervenus en 2001, dont l'objectif était de recentrer les aides sur les élevages situés en zone de montagne, ont été très mal vécus par les éleveurs, dont une partie ont vu leurs indemnités réduites. C'est notamment le cas des éleveurs ovins de l'Aveyron qui en ont témoigné auprès des membres de la mission d'information qui se sont rendus dans ce département.

b) Un système d'aides globalement peu pertinent

Outre la complexité des démarches administratives qu'il induit, ce dispositif d'aides apparaît aujourd'hui contestable, tant du point de vue de son manque de cohérence interne, qu'en raison des effets pervers qu'il génère.

Une architecture globale qui manque de cohérence

Alors que la nature et l'orientation des aides retenues en 1999 voulaient privilégier le soutien des zones vouées à l'herbe, des décisions allant dans un sens contraire ont été prises dans le même temps.

Ainsi, l'alignement de l'aide au fourrage-maïs sur l'aide aux céréales favorise l'élevage intensif des zones de plaine, au détriment des zones traditionnelles d'élevage allaitant.

De même, la mise en cause de la légitimité de la PMSEE par la Commission européenne, au motif d'un insuffisant impact positif sur l'environnement, a conduit à restreindre l'attribution d'une aide tout à fait favorable à l'élevage extensif des zones de montagne.

Un échec à assurer une maîtrise de la production

En dépit du contingentement des primes sur la base de références historiques, le système actuel des aides directes n'a pas permis une régulation satisfaisante de l'offre.

Il convient, tout d'abord, de noter que les références individuelles prises en compte pour le contingentement se rapportant à une année -1992-marquée par une rétention importante d'animaux sur les exploitations, n'ont, de ce fait, pas été très contraignantes.

Ensuite, la portée régulatrice des limites de chargement a été affaiblie par la **reconnaissance d'exemptions de contraintes de chargement** aux petits éleveurs, d'une part, et, jusqu'en 2001, pour certaines catégories d'animaux comme les génisses, d'autre part.

Surtout, une **production de vaches s'est développée en dehors du contingent de primes**, dans la mesure où il reste avantageux de détenir des vaches mêmes non primées. En effet, outre les veaux qu'elle produit et la production de viande qu'elle représente à terme, une vache nourrice non primée induit indirectement des primes à l'abattage et au jeune bovin mâle.

Enfin, la régulation inhérente au système des primes a été quelque peu contournée par une tendance à **l'augmentation du poids moyen des carcasses**.

Des effets pervers non négligeables

Surtout, les primes bovines induisent, dans leur forme actuelle, des effets pervers conséquents.

L'abaissement des seuils de chargements a entraîné une **course à l'agrandissement**, qui pèse, dans certaines régions, sur le **prix du foncier** et **freine les installations**.

Une autre conséquence de cet abaissement a été **l'abandon de l'activité d'engraissement dans les zones traditionnelles d'élevage allaitant**, dans la mesure où celui-ci implique, en permanence, un plus gros effectif de bovins sur l'exploitation. Dès lors que la séparation des activités de naissance et d'engraissement permet de maximiser le montant des aides touchées, une **division géographique des fonctions de l'élevage bovin** s'est progressivement instaurée : production de jeunes bovins maigres dans le grand bassin allaitant, finition intensive en Europe du Sud et dans les zones laitières. Plusieurs régions réalisent aujourd'hui les fragilités auxquelles cette situation les expose.

D'autre part, en favorisant les **comportements d'optimisation** des éleveurs, les primes **orientent les choix de production** dans un sens qui ne correspond pas toujours aux attentes du marché. A titre d'exemple, l'attribution, à compter de 2000, du complément abattage aux génisses éligibles à la PMTVA a conduit à mettre massivement sur le marché de nombreuses génisses qui ne correspondent pas aux attentes des consommateurs.

Enfin, ces distorsions sont renforcées par **l'importance des effets de seuils**. Ainsi, les éleveurs naisseurs gardent généralement les jeunes bovins jusqu'à l'âge de neuf mois, pour pouvoir toucher la prime spéciale au bovin mâle (PSBM), alors que les engraisseurs italiens souhaiteraient pouvoir commencer la finition sur des animaux plus jeunes.

3. Un avenir tributaire de l'équilibre des marchés français et européen de la viande bovine

a) Les perspectives du marché européen

(1) A court terme

Après la tourmente générée par les crises sanitaires, la consommation reprend doucement, les mesures sanitaires conséquentes prises au cours de l'année 2001 ayant permis de regagner la confiance des consommateurs. Dans certains Etats membres comme l'Allemagne, la consommation reste encore significativement en-dessous de son niveau de 1999.

Mesures sanitaires de précaution décidées en 2001 et 2002 par l'Union Européenne

- généralisation des tests ESB sur tous les bovins de plus de 30 mois, à partir du 1^{er} janvier 2001. Actuellement, certains Etats membres testent aussi les animaux de plus de 24 mois ;
- interdiction de l'utilisation des farines de viandes et d'os dans l'alimentation des animaux de rente ;
- extension de la liste des matériels à risque spécifiés (MRS) de bovins et d'ovins à retirer de la consommation, déméduation obligatoire des bovins de plus de 12 mois à partir du 1^{er} janvier 2002 ;
- obligation, depuis le 1^{er} janvier 2002, de mentionner sur les étiquettes de viande bovine les pays de naissance, d'élevage et d'abattage.

Les prix des jeunes bovins se sont redressés, les difficultés se situant plus aujourd'hui sur le marché des femelles, notamment celui des vaches de réforme. Ayant fait l'objet de mesures de rétention sur les exploitations pendant l'année 2001, durant laquelle la crise a atteint son paroxysme, ces vaches sont en effet abattues en nombre, alors que parallèlement, la Commission européenne commence à remettre sur le marché la viande qui avait été stockée depuis deux ans.

Les marchés extérieurs se réouvrent, en particulier ceux du Moyen-Orient, qui achètent surtout des taurillons laitiers engraisés. Par ailleurs, l'Union européenne, en particulier la France, dispose de perspectives d'exportation intéressantes vers la Russie, dont la production de viande bovine est aujourd'hui largement déficitaire.

(2) A plus long terme

A plus long terme, l'équilibre européen du marché de la viande bovine devrait essentiellement dépendre de l'évolution de la demande.

L'offre de viande bovine connaît, en effet, depuis dix ans, une réduction structurelle liée, d'une part, à l'orientation de la politique laitière, puisque les quotas incitent à l'intensification et à la réduction du cheptel laitier, d'autre part à la maîtrise imposée au système allaitant, notamment à travers les références individuelles et nationales pour l'attribution des primes.

Selon une étude¹ sur le marché européen de la viande bovine à l'horizon 2008, publiée en octobre 2002 par l'Institut de l'Élevage, le maintien du système des quotas et l'augmentation tendancielle des rendements laitiers devraient conduire à un recul de 9 % du cheptel laitier européen entre 2001 et 2006.

Le cheptel bovin allaitant devrait, quant à lui, continuer de croître à un rythme modéré, sous l'effet de la progression du cheptel allaitant de l'Autriche (+ 23% selon les prévisions), du Portugal (+ 11%), de l'Espagne et du Royaume-Uni, où la substitution du cheptel laitier se poursuit. Au total, l'augmentation du cheptel allaitant (+ 450.000 têtes) d'ici 2006 ne compenserait cependant pas le recul de l'effectif de vaches laitières (- 865.000 têtes).

L'arrivée de nouveaux Etats membres ne devrait pas bouleverser l'offre. Le cheptel laitier des pays candidats à l'élargissement subit depuis dix ans de fortes restructurations, passant de 9,2 à 5,1 millions de vaches. Celle-ci devrait se poursuivre, compte tenu de l'augmentation prévisible de la productivité laitière dans ces pays et du niveau des quotas qui leur seront attribués. L'élevage allaitant, peu développé dans ces pays –leur cheptel est estimé à 300.000 vaches-, devrait, quant à lui, rester stable, eu égard au niveau faiblement incitatif des aides directes qu'ils recevront dans un premier temps.

Il convient, en revanche, de tenir compte de la **menace que ferait peser sur l'Union européenne une extension des possibilités d'accès des pays tiers au marché européen.** En application de l'accord de Marrakech de 1994, l'UE a dû concéder une baisse des droits de douane sur les importations de viande et attribuer des contingents à droits réduits.

Les négociations agricoles actuellement en cours dans le cadre de l'Organisation mondiale du Commerce font craindre un nouveau pas vers le démantèlement de la préférence communautaire.

¹ « Viande bovine dans l'Union européenne, Prévisions 2008 », *Le Dossier Economie de l'élevage* n° 317, octobre 2002, Institut de l'Élevage

S'agissant du facteur demande, les perspectives d'évolution sont plus délicates à établir.

. Les exportations ne devraient pas progresser outre mesure. Selon une étude¹ prospective réalisée par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), l'Union européenne n'a pas de réelle vocation exportatrice pour l'ensemble des produits issus de l'élevage bovin (lait et viande), si ce n'est pour des produits à forte valeur ajoutée, comme certains fromages ou comme la génétique animale.

Il est vrai que le commerce international de viande bovine étant un commerce de pays riches, toute augmentation des exportations suppose de **trouver des marchés solvables**. Par ailleurs, la **sécurité sanitaire** est de plus en plus utilisée comme une **barrière aux échanges**. Enfin, les **restitutions aux exportations de viande bovine**, qui portent aujourd'hui sur un contingent de 820.000 tonnes équivalent carcasses (tec), devraient, selon toute vraisemblance, subir de nouvelles diminutions, voire **disparaître** à l'issue des négociations menées actuellement dans le cadre de l'OMC. Compte tenu de l'important écart de prix entre les productions européennes et celles des autres pays grands exportateurs, tels que les Etats-Unis et l'Argentine, il paraît difficile d'envisager de garder nos marchés à l'export sans restitutions.

. Cela rend d'autant plus déterminant le poids de la consommation interne à l'Union européenne. A cet égard, l'Institut de l'Elevage retient, dans l'étude précitée, l'hypothèse d'un rétablissement à l'horizon 2008 de la demande européenne à son niveau de 1999, résultant :

- d'une part d'une poursuite de la baisse de la consommation moyenne par habitant (- 4%), qui passerait de 20 à 19,7 kilogrammes par an ;
- d'autre part, d'une augmentation de la population européenne.

En outre, la consommation des nouveaux Etats membres devrait connaître une progression liée à l'élévation du niveau de vie de ses habitants. Il est vrai que la consommation de viande bovine dans les PECO part d'un niveau particulièrement bas, puisqu'il est aujourd'hui, selon les estimations de la Commission européenne, de l'ordre de 6,5 kgéc en Hongrie et de 9 kgéc en Pologne.

L'étude de l'Institut de l'Elevage envisage, en définitive, ainsi un déficit de production par rapport à la consommation européenne à l'horizon 2008.

¹ Dossier «Elevage bovin : prospective 2020 », in *Chambres d'Agriculture*, n° 897, avril 2001

b) Les perspectives pour le marché français

Compte tenu de la répartition entre cheptel laitier et cheptel allaitant et de la spécialisation forte de ce dernier vers l'activité de naissance, l'équilibre production/consommation de viande bovine sur le marché français s'établit de la manière suivante (chiffres 2000 cités par le périodique Chambres d'Agriculture d'avril 2001) :

– 21% de la production française est exporté vers l'Union européenne, principalement à destination des pays du Sud de l'Europe, notamment de l'Italie ; ces exportations proviennent pour les 2/3 du cheptel allaitant et pour 1/3 du cheptel laitier ;

Ces pays ne disposant pas des surfaces herbagères nécessaires à l'élevage de ces bovins, ces exportations françaises devraient se maintenir.

– 20% de la viande bovine consommée en France est importée de l'Union européenne ; cette viande est principalement distribuée dans le réseau de la restauration hors domicile (RHD).

Ces importations ont également vocation à perdurer dès lors que la consommation française :

– d'une part, privilégie –à hauteur de 78 %- la viande issue de femelles, alors que ce type de viande ne représente que 60 % de la production française ;

– d'autre part, est plus portée sur les quartiers arrières (morceaux à griller), que sur les quartiers avant, d'où un déficit en quartiers arrières.

B. LA FILIÈRE OVINE FRANÇAISE : UN DÉVELOPPEMENT INSUFFISANT

1. Une production qui ne progresse pas malgré l'importance de la demande

a) Une production en déclin

Composé de **9,4 millions de têtes, dont 6,6 millions de brebis** (chiffres Agreste 2000), le cheptel ovin français n'est aujourd'hui qu'au quatrième rang des cheptels ovins européens, derrière ceux du Royaume-Uni, de l'Espagne et de l'Italie.

L'effectif des brebis allaitantes (5,2 millions de têtes) est très largement supérieur à celui des brebis laitières (1,4 million de têtes). Contrairement à la filière bovine, la différenciation entre la viande issue de chacune de ces filières est cependant très peu marquée.

Avec 2,3 millions d'animaux, la région Midi-Pyrénées est la première région d'élevage ovin, les autres grandes zones d'implantation étant la région Poitou-Charentes (900.000 têtes), le Limousin (886.000), l'Aquitaine (880.000), la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (796.000) et l'Auvergne (739.000).

La production indigène brute, qui mesure le volume d'ovins produits en France s'établit, pour 2001, à **133.100 de tonnes équivalent carcasses (tec)**.

Cette production a subi un déclin continu depuis vingt ans, comme l'a constaté le rapport¹ de MM. Jean Launay et Michel Thomas, respectivement député du Lot et ingénieur général du Génie rural des eaux et forêts (Gref), publié en 1999. Entre 1980 et 1999, le nombre d'exploitations comportant des ovins a ainsi été divisé par deux. Sur la même période, le nombre de brebis mères a diminué de 20 %. **En dix ans seulement, la France a perdu un million de brebis et 20.000 éleveurs ovins.**

Ce déclin est particulièrement perceptible s'agissant des ovins élevés pour leur viande. **La filière ovine laitière connaît, quant à elle, un certain dynamisme lié à la bonne valorisation de produits fromagers** (roquefort, Pyrénées) dans les zones bénéficiant d'une forte identité. Le cheptel ovin laitier a ainsi progressé de 11 % en dix ans, alors que le cheptel allaitant s'est contracté de 22 % sur la même période.

b) Qui ne permet pas de satisfaire la demande nationale

De fait, la production ovine française ne suffit pas à couvrir la demande française de viande ovine, pourtant globalement stable, qui représente environ 250 millions de tonnes équivalent carcasses (chiffre 2001) et une moyenne de 5,2 kilogrammes (équivalent carcasse) par personne et par an.

La production nationale ne permettant de couvrir que 53 % de la consommation française (contre 80 % au début des années 1980), la demande n'est satisfaite que grâce à des importations provenant principalement du **Royaume-Uni** (48 % des importations ovines françaises en 2000), d'Irlande (24 %), mais également de Nouvelle-Zélande (17,6 %).

¹ La situation de la filière viande de l'élevage ovin français

Il convient, à cet égard, de noter que l'Union européenne elle-même est structurellement déficitaire en viande ovine, puisqu'elle n'assure que 80 % de sa consommation, recourant pour le reste à des importations de Nouvelle-Zélande et, dans une moindre mesure, d'Australie.

2. Des facteurs explicatifs multiples

a) Une rentabilité insuffisante

La production ovine française apparaît, tout d'abord, **comme une activité insuffisamment rentable, compte au regard de la concurrence internationale**. Les charges de structures y sont plus importantes que dans des pays aux vastes espaces comme la Nouvelle-Zélande, alors que les importations compétitives d'ovins tirent les prix à la baisse.

En terme de revenu, l'élevage ovin fait, depuis longtemps, figure de parent pauvre de l'agriculture française.

De ce point de vue, l'avenir de la filière ovine en France dépendra, en grande partie, du comportement des pouvoirs publics à l'égard des importations, qui contribuent largement à rendre non rentable cette production.

b) Eleveur ovin : un métier difficile et techniquement délicat

L'insuffisante attractivité du métier d'éleveur ovin tient également aux **conditions de travail difficiles qu'il impose**.

Il requiert, en effet, une grande disponibilité, notamment pour assurer le « gardiennage », et des compétences techniques qui ne s'improvisent pas.

A cet égard, il semble que les formations dispensées dans ce domaine soient encore insuffisantes.

c) Un secteur mal pris en compte par la PAC

Malgré l'existence d'une organisation commune de marché ovine (OCM) depuis 1980, le traitement réservé par les politiques communautaires à l'élevage ovin témoigne d'un intérêt tout relatif.

Ainsi, **cette OCM n'a pas été prise en compte lors des dernières grandes réformes de la PAC en 1992 et 1999**, qui ont pourtant eu des implications importantes sur l'évolution du secteur ovin.

La réforme de 1992 a , en effet, **conduit à l'augmentation du différentiel entre les primes données aux surfaces en herbe et les primes aux céréales, au profit de ces dernières**, ce qui a incité à l'agrandissement des exploitations céréalières au détriment des installations en élevage ovin. Cet effet a été particulièrement marqué dans les régions intermédiaires, comme l'ont expliqué les représentants de l'Alliance pastorale aux membres de la mission d'information qui se sont rendus à Poitiers, à l'invitation du Conseil régional de Poitou-Charentes.

En outre, **la filière ovine souffre de l'absence de parité avec la production bovine en matière de primes**. A titre d'exemple, l'élevage ovin n'ouvre pas droit au complément extensif, alors qu'il a, comme l'élevage bovin allaitant, une vocation agri-environnementale, en produisant une viande de qualité et en mettant en valeur des espaces herbagers.

Cette exclusion apparaît d'autant plus injuste que les ovins présents sur une exploitation mixte (ovins/bovins) sont depuis 1999 pris en compte dans le calcul du taux de chargement utilisé pour le versement du complément extensif. Par ailleurs, la baisse des prix de la viande bovine décidée en 1999 pèse aussi sur la compétitivité de la viande ovine produite dans l'Union européenne.

Enfin, l'OCM ovine a fait l'objet de mesures restrictives tendant, par exemple, à réduire le montant de la prime compensatrice ovine (PCO) ou à mettre en place des références pour réduire le nombre de primes octroyées, qui ont contribué à freiner le développement de cette production.

d) Une production insuffisamment organisée

La faiblesse de l'organisation économique au sein de la filière ovine constitue également un frein au développement de cette production.

En premier lieu, ce secteur souffre d'une **certaine atomisation de la production**. En élevage allaitant, les troupeaux sont à la fois nombreux et de faible taille, et n'offrent bien souvent pas une capacité de production suffisante pour nouer des relations contractuelles stables avec l'aval. En outre, la **forte saisonnalité de l'élevage ovin** et donc sa difficulté à mettre des agneaux sur le marché toute l'année ne sont pas satisfaisantes pour l'industrie des viandes. Il conviendrait de mieux prendre en compte les attentes de l'aval en matière de **régularité d'approvisionnement**.

Enfin, ce secteur est **peu structuré en organisations de producteurs**. S'agissant, par exemple de la production d'agneaux, la France ne compte que 77 groupements de producteurs, rassemblant 14.000 adhérents et représentant 50 % de l'ensemble de la production .

e) Le poids récent des contraintes sanitaires

Enfin, le renforcement récent des mesures sanitaires liées à la politique de lutte contre la tremblante, impose de nouvelles contraintes à la filière ovine, ainsi qu'à la filière caprine.

A la suite de la deuxième crise dite de la « vache folle », en 2000/2001, et compte tenu du risque que certains cas de tremblante dissimulent une forme ovine de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), il a été décidé, en partie sous l'impulsion de l'Union européenne, de mettre en œuvre un **plan d'éradication de la tremblante**.

Ce plan comporte, tout d'abord, la réalisation de tests de dépistage aléatoires, portant pour 2002, sur 100.000 animaux.

Il prévoit également **l'imposition de mesures¹ de police sanitaire** dans les troupeaux où un cas de tremblante a été diagnostiqué.

Dans les troupeaux d'ovins seraient éliminés les animaux sensibles à la maladie. Les animaux génétiquement résistants à la tremblante seraient ainsi conservés en vue de servir à la reconstitution d'un cheptel entièrement résistant, avec l'appui d'un programme d'amélioration génétique des races.

Pour les caprins, en revanche, la totalité du troupeau concerné par un cas de tremblante serait éliminée, dès lors qu'il n'existe pas de possibilité de résistance génétique à cette maladie.

Cette perspective d'abattage total, qui n'est encore qu'à l'état de projet, inquiète la profession et risque de décourager les vocations. La Fédération nationale des éleveurs de chèvres (FNEC) insiste sur la faiblesse des fondements scientifiques d'une telle décision qui, pour chaque élevage touché, réduirait à néant un patrimoine génétique et des années de travail.

En outre, dans les deux cas, les indemnisations envisagées ne sont pas à la hauteur.

Par ailleurs, comme les bovins, les ovins et caprins abattus sont soumis à l'obligation de retrait des matériels à risque spécifié (MRS), c'est-à-dire les tissus les plus exposés en cas de développement de la maladie, qui doivent, de ce fait être éliminés de la chaîne alimentaire : tête, rate, et pour les ovins de plus de six mois, moelle épinière.

Il importe que ces **mesures sanitaires fassent l'objet d'une harmonisation au plan européen, afin que les ovins importés soient**

¹ Arrêté du 20 mars 2002 relatif à la police sanitaire en matière de tremblante

produits dans des conditions semblables à celles des ovins élevés en France, non seulement pour des raisons de sécurité sanitaire, mais également pour ne pas générer de distorsions de concurrence au détriment des éleveurs français.

Enfin, il est prévu que ces mesures sanitaires s'accompagnent d'un **renforcement du dispositif d'identification des ovins et des caprins. A cet égard, votre rapporteur souhaite que le décret en préparation, attendu depuis plus d'un an, soit publié dans les meilleurs délais.**

Toutes ces mesures constituent une source de préoccupation et de contrainte pour la filière ovine et caprine. A long terme, elles apportent toutefois aux consommateurs une garantie sur la sécurité sanitaire des produits issus de ces troupeaux, sur laquelle il serait opportun de promouvoir une communication adaptée.

3. Des perspectives néanmoins favorables

a) Une image positive

Alors que la société est de plus en plus prompte à mettre en cause les excès d'une agriculture intensive et productiviste, la mise en valeur de l'élevage ovin ne peut être que favorablement accueillie. Cette activité bénéficie, en effet, de l'image d'une production naturelle, associée à l'occupation de l'espace.

Comme l'ont fait observer MM. Arcoutel et Grosjean, respectivement Secrétaire général et Vice-Président de la Fédération nationale ovine, lors de leur audition au Sénat, l'élevage ovin est une production intrinsèquement liée à l'herbe, qui contribue à l'entretien du paysage et à la protection de l'environnement.

Le maintien de cette activité est tout à fait indispensable dans les régions à faible potentiel agronomique, et dépourvues d'alternatives sur le plan agricole.

b) Une OCM réformée

L'OCM viande ovine et caprine a été réformée en décembre 2001.

Pour l'essentiel, la réforme a remplacé la prime compensatrice ovine (PCO), dont le montant variait en fonction du prix du marché, par une prime au maintien du troupeau de brebis (PMTB) fixe, qui apparaît plus conforme aux règles de l'Organisation mondiale du Commerce.

La prime fixe permet également aux éleveurs ovins de connaître exactement le niveau d'aide qu'ils vont toucher, gagnant ainsi en visibilité.

En outre, la réforme a une dimension simplificatrice puisque la prime est désormais versée en une seule fois, à partir du 16 octobre, alors qu'elle était auparavant payée en trois fois.

Des problèmes subsistent toutefois à l'échelon national s'agissant de la **répartition des droits à produire**. A l'occasion de plusieurs déplacements, les membres de la mission d'information se sont vus expliquer que certains départements n'utilisaient pas le quota de primes dont ils disposent en raison des demandes relativement limitées des éleveurs, alors d'autres départements ne seraient pas en mesure de répondre aux besoins de développement de l'élevage ovin, faute de primes à distribuer.

Compte tenu du fait que les quotas de primes aux départements sont actuellement définis en fonction de références historiques, votre rapporteur estime qu'il **conviendrait de faciliter les transferts de primes entre départements afin de ne pas brider la croissance de la production dans certaines régions**.

c) Une conjoncture depuis peu positive

La production ovine connaît, depuis 2001, un certain redémarrage lié aux conséquences de l'épidémie de fièvre aphteuse au Royaume-Uni, principal fournisseur de la France en viande ovine. Il convient de rappeler que ce pays a perdu 1/5 de son cheptel ovin dans cette épidémie, ce qui a considérablement affecté sa capacité exportatrice.

L'augmentation des prix qui en résulte devrait inciter les éleveurs français à développer leur production.

d) Une mobilisation de la profession

Enfin, l'un des atouts de la filière ovine réside dans **le volontarisme dont fait preuve la profession, représentée par la Fédération nationale ovine**. A travers des initiatives variées, elle s'attache régulièrement à souligner l'intérêt de maintenir et de développer l'élevage ovin en France.

Elle a ainsi publié, en avril 2002, une **charte interprofessionnelle pour la relance de la production ovine**, qui privilégie trois axes pour l'avenir :

- le renforcement de la formation à l'élevage ovin dans l'enseignement agricole ;
- le développement de l'accompagnement technique, juridique et financier des éleveurs ovins ;
- la valorisation de l'agneau français.

C. LA CONSOMMATION DE VIANDE : UNE ÉVOLUTION AUX IMPLICATIONS MULTIPLES

1. Une diminution relative de la consommation de viande rouge

Alors que la consommation globale de viande par habitant augmente dans l'Union européenne au cours des deux dernières décennies, cette évolution ne bénéficie pas aux viandes rouges.

Selon une étude transmise à votre rapporteur par le Conseil général de l'Allier, qui porte sur les perspectives d'évolution des différentes filières de l'élevage à l'horizon 2020, la consommation de viande bovine et ovine en Europe ont diminué respectivement de 13 % et de 16 % entre 1989 et 2000, alors que dans le même temps, la consommation de viande porcine et de volailles progressait de 8 % et 15 %.

Aujourd'hui, le porc et la volaille représentent ainsi 75 % du panier viande des consommateurs européens.

La régression de la consommation de viande rouge est imputable à plusieurs facteurs :

- le prix ;

Les prix des viandes rouges ont, en effet, augmenté plus rapidement que celui des viandes blanches et du poisson.

- l'évolution des modes de vie ;

Alors que le temps consacré par les ménages à la préparation des repas n'a cessé de se raccourcir, la viande rouge continue à être présentée sous

des formes traditionnelles (viande à griller ou viande à bouillir) qui ne correspondent plus aux nouvelles habitudes de consommation. Elle est, de fait, concurrencée par d'autres produits à base de viande, présentés sous des formes innovantes (comme les escalopes panées de volaille) ou qui se prêtent au mélange des cultures (porc laqué).

– **les considérations diététiques ;**

Ainsi, la viande rouge subit également les conséquences des recommandations diététiques contre la consommation de matières grasses, alors que, parallèlement, l'intérêt nutritionnel de la viande rouge comme aliment de l'effort, s'estompe.

– **les crises sanitaires.**

Enfin, les dernières crises sanitaires, qui ont affecté l'élevage bovin et ovin, en particulier celle de l'encéphalopathie spongiforme bovine, ont indéniablement dégradé l'image de la viande rouge comme aliment sain.

2. Les nouvelles attentes des consommateurs

a) Une attention croissante portée à l'origine et à la qualité de la viande

De plus en plus, les consommateurs sont attentifs à l'origine et à la qualité des produits qu'ils consomment, en particulier s'agissant des viandes.

Cette aspiration est aujourd'hui prise en compte par les éleveurs, qui ont considérablement développé, ces dernières années, l'utilisation des signes officiels d'identification. Le tableau suivant rappelle leurs principales caractéristiques.

LES SIGNES OFFICIELS DE QUALITÉ

1. Au niveau national

L'appellation d'origine contrôlée (AOC) sert à qualifier un produit originaire d'un terroir –région ou localité- précisément défini, et offrant une typicité liée à ce terroir et à un savoir faire qui lui est propre. Chaque AOC est définie par décret.

Le label identifie un produit d'une qualité supérieure, dont les caractéristiques sont garanties par un cahier des charges. Parmi les labels, le Label rouge, marque collective appartenant au ministère de l'agriculture, est le plus réputé. A côté du label rouge, il existe six labels régionaux, liant les notions de qualité et de territoire, dont le maintien est toutefois mis en cause par la réglementation européenne.

La certification de conformité des produits (CCP) atteste qu'un produit alimentaire (ou non alimentaire) possède des caractéristiques qualitatives spécifiques fixées par un cahier des charges portant sur les conditions de production, de transformation et de conditionnement, voire sur l'origine.

Le mode de production biologique caractérise des denrées qui ont été produites sans recours à des produits chimiques de synthèse et d'organismes génétiquement modifiés (OGM), dans le respect de l'environnement, conformément à une réglementation européenne spécifique.

2. Au niveau européen

Un règlement communautaire du 14 juillet 1992 organise, par ailleurs, un système d'enregistrement des dénominations géographiques qui leur assure une protection juridique dans l'Union européenne. Les deux plus importantes sont :

l'appellation d'origine protégée (AOP) qui sert à désigner un produit présentant une qualité ou une réputation particulières, liées à une aire géographique délimitée, et dont la production, la transformation et l'élaboration ont lieu dans cette aire géographique.

l'indication géographique protégée (IGP) qualifie un produit présentant une qualité, une réputation ou des caractéristiques particulières, issu d'une zone géographique déterminée, mais dont la zone de production et la zone de transformation peuvent être distinctes.

Permettant d'introduire des signes officiels d'identification de l'origine dans les Etats membres qui en sont dépourvus, le dispositif communautaire de signes officiels s'articule avec les signes nationaux quand ceux-ci existent. En France, le choix a été fait de :

- coupler l'attribution d'une AOP avec celle d'une AOC ;
- de réserver l'attribution d'une IGP à des produits ayant obtenu un label ou une certification de conformité.

Ces deux dénominations européennes s'apparentent ainsi à des protections supplémentaires en faveur des signes nationaux.

Dans le secteur avicole, les labels sont particulièrement présents : 15 % de la viande de volaille est concernée. Les AOC concernent principalement les volailles de Bresse. La production de poulets biologiques est en progression.

En viande porcine, les signes de qualité utilisés sont plutôt le label rouge, en particulier pour la charcuterie, et les certifications de conformité. La production de porcs biologiques ne concerne encore que de petits volumes (37.000 têtes en 1999).

L'élevage ovin français fait de plus en plus le choix des filières de qualité, dans une stratégie de différenciation vis-à-vis de la viande importée. Dans cette perspective sont privilégiés le label rouge et, pour le cheptel laitier, l'agriculture biologique.

S'agissant de la viande bovine, ce sont les labels rouges qui ont été le plus développés. Plus de 10 % des éleveurs spécialisés dans l'élevage bovin viande, soit environ 8.000 éleveurs, y ont recours. La production sous label est particulièrement développée dans le Limousin, le bassin du Charolais et en Aveyron.

Si la certification de conformité est moins fréquente (2 % des exploitations spécialisées), c'est pourtant dans le secteur de la viande bovine qu'elle rencontre le plus de succès, notamment sous la démarche « boeuf de tradition bouchère », marque collective qui concerne la viande bovine de race vendue en boucherie artisanale.

L'élevage biologique se développe, même s'il ne représente encore que 0,7 % des éleveurs spécialisés en viande bovine. Une seule AOC existe actuellement – l'appellation « taureau de Camargue », mais des candidatures sont en cours d'examen, à l'instar de la demande déposée par l'association « Rosée des Pyrénées ».

**LES SIGNES OFFICIELS DE QUALITÉ DANS LES EXPLOITATIONS
SPÉCIALISÉES EN VIANDE BOVINE EN 2000**

	Exploitations	% des exploitations	Vaches nourrices (en milliers)	% de vaches nourrices
Avec signe de qualité	10 173	13,1 %	517	22,5 %
. Label	8 072	10,4 %	413	18 %
. Certification de conformité	1 507	2 %	79	3,4 %
. Agriculture biologique	543	0,7 %	22	0,9 %
. Appellation d'origine contrôlée	51	0,06 %	3	0,1 %
Sans signe de qualité	67 383	86,9 %	1 783	77,5 %
Total	77 556	100 %	2 300	100 %

Source : Agreste - Recensement agricole 2000

En revanche, les AOC sont très répandues dans le domaine de la production fromagère, puisque 11 % environ de cette production serait concernée. Le cheptel laitier biologique tend également à se développer ; il représente actuellement 54 % de l'effectif total de bovins biologiques (50.000 vaches).

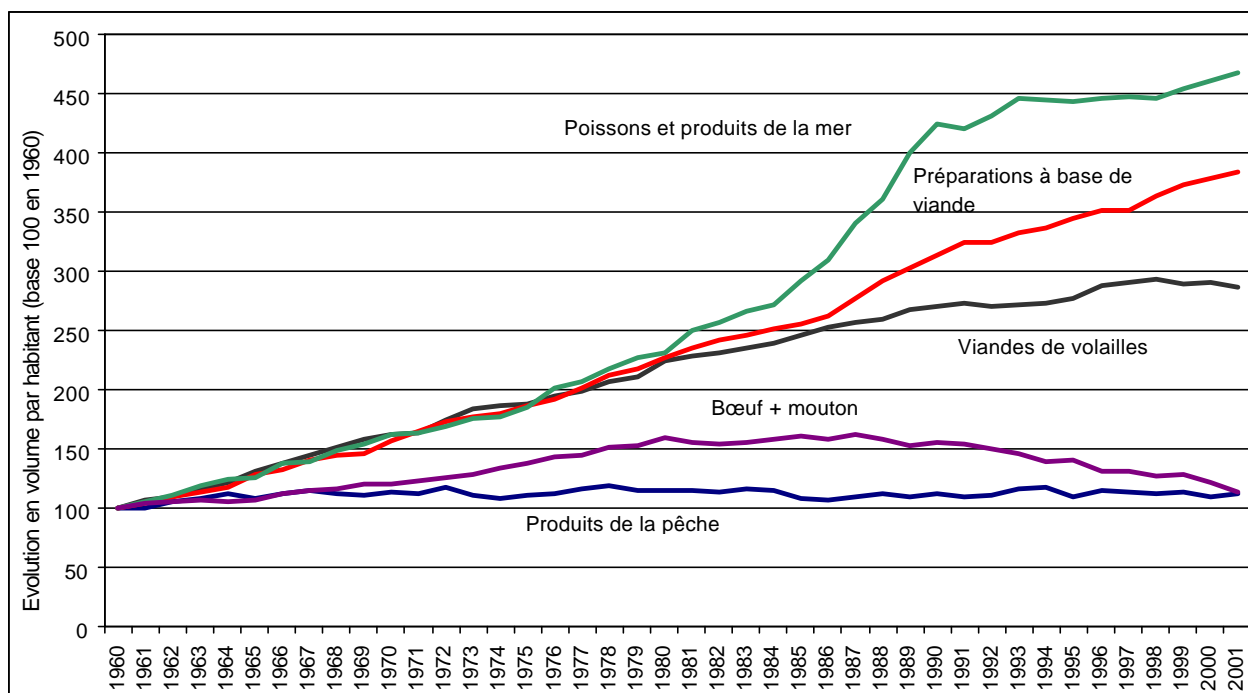
b) Des exigences marquées à l'égard des qualités organoleptiques et de la praticité de la viande

Les enquêtes réalisées auprès des consommateurs mettent en évidence l'importance qu'ils accordent au goût. Or, il semblerait que leurs attentes en la matière ne soient vraiment satisfaites. Selon un sondage CIDIL, cité dans la publication « Marketing actualités » de janvier 1999, éditée par le Centre interprofessionnel de documentation et d'information laitière, seules 19 % des personnes interrogées estiment que la viande a su s'adapter au goût des consommateurs, alors que 76 % de ces personnes partagent cette opinion s'agissant des produits laitiers.

Le même constat peut être établi à l'égard de la praticité et des modes de présentation des produits, puisque 76 % des personnes interrogées ne sont pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle la viande est un produit

simple à utiliser, et 78 % ne considèrent pas qu'elle est bien adaptée aux manières de vivre actuelles. Ce constat concerne surtout les viandes rouges, puisque les viandes de porcs et de volailles ont fait preuve, ces dernières années, d'une large innovation en la matière.

Une étude récente¹ conduite par l'INSEE sur la consommation alimentaire des Français confirme cette **tendance des consommateurs à privilégier des produits déjà préparés**. Le graphique reproduit ci-dessous, tiré de cette étude, montre que cette évolution ne touche pas seulement les viandes, mais également les poissons.



c) Une forte demande d'information

Enfin, les consommateurs manifestent une forte demande d'information à l'égard des produits de viande qu'ils consomment.

Ce besoin se manifeste par **l'attention particulière qu'ils portent à la lecture de l'étiquetage des produits alimentaires**. Ainsi, une enquête du CREDOC de juin 2000 sur les comportements alimentaires des Français constate que les trois quarts des consommateurs affirment lire toujours ou souvent les étiquettes. La demande de traçabilité est donc particulièrement forte.

¹ « La consommation alimentaire depuis quarante ans : de plus en plus de produits élaborés » ; INSEE Première, n° 846, mai 2002

Dans le domaine des viandes, le besoin d'information concerne également les **modes d'élevage et d'alimentation des animaux**. Ces **demandes sont liées à un besoin de « réassurance » consécutif aux crises sanitaires**, en particulier celle de l'ESB, comme que le constate le Conseil national de l'Alimentation dans un avis¹ de novembre 2001.

¹ *Avis du 20 novembre 2001 sur l'information relative aux modes d'élevage pour les filières bovines et avicoles*

TROISIÈME PARTIE

PROPOSITIONS

A. FAVORISER L'INSTALLATION DES ÉLEVEURS, NOTAMMENT DANS LES ZONES MENACÉES DE DÉPRISE

1. Faciliter la pratique du fermage

Actuellement, le statut du fermage prévoit un bail de neuf ans renouvelable. Le prix du bail est souvent globalisé car il ne distingue pas le prix de la terre et des bâtiments. En effet un arrêté préfectoral fixe une fourchette dans laquelle ce prix peut évoluer. Toutefois, depuis la loi d'orientation agricole de 1999, l'individualisation des bâtiment au sein du bail est permise et l'arrêté préfectoral peut la prévoir après avis de la commission consultative des baux ruraux.

La grande difficulté du statut du fermage se pose en matière de cession et de transmission du bail qui n'est autorisée que pour le conjoint ou les descendants du preneur.

Votre rapporteur se prononce en faveur d'une évolution du statut du fermage qui permettrait au preneur de céder plus facilement le bail, à l'instar de ce qui existe pour les fonds de commerce. Une telle réforme permettrait aux agriculteurs de mieux rémunérer leur travail au moment de la cession du bail.

En outre, il existe dans certains départements des fonds de garantie des fermages qui assurent le paiement des fermages en cas de difficultés rencontrées par les agriculteurs et qui peuvent avancer le paiement de plusieurs années de fermage pour les jeunes agriculteurs.

Votre rapporteur est dans ce cadre favorable à la généralisation de ce système dans tous les départements eu égard à la garantie que peut apporter ce dispositif aux agriculteurs et aux éleveurs confrontés à des difficultés de paiement.

2. Instituer des « prêts de carrière » à longue échéance et à taux d'intérêt bonifié

Un certain nombre de prêts bonifiés existent d'ores et déjà pour aider les agriculteurs et notamment les éleveurs, à faire face à leurs dépenses d'investissement.

Il en est ainsi des prêts à moyen terme spéciaux jeunes agriculteurs (**prêts MTS-JA**) qui peuvent être attribués pendant un délai de dix ans après l'installation, parallèlement à la DJA, mais sans condition de ressources. Ils servent à financer la reprise d'une exploitation, l'acquisition de parts sociales, ainsi que l'acquisition et la remise en état du foncier. Les taux de bonification vont de 2 à 3% et les durées de bonification de 12 à 15 ans, selon que l'exploitation se trouve ou non en zone de montagne.

De même, des **prêts spéciaux de modernisation (PSM)** sont susceptibles d'être accordés dans le cadre des plans¹ d'amélioration matérielle (PAM). Ces prêts, d'un montant moyen égal à 102.000 euros en 2000, bénéficient de taux d'intérêt bonifiés compris entre 2 et 4 %.

En outre, un dispositif spécifique a été institué au bénéfice des éleveurs : les **prêts spéciaux d'élevage (PSE)**, destinés à financer la construction, l'extension, l'acquisition et l'aménagement des bâtiments d'élevage.

¹ Cofinancés sur des crédits communautaires, le PAM est établi sur la base d'un projet pour l'exploitation, en tenant compte de l'ensemble des ressources financières dont elle dispose. Il permet de percevoir, d'une part, des aides destinées à financer les investissements de modernisation et de diversification, à l'exclusion du foncier et de l'habitat, d'autre part un prêt bonifié.

Le tableau suivant retrace les caractéristiques des différentes catégories de prêts bonifiés dont peuvent bénéficier les éleveurs.

PRÊTS BONIFIÉS À L'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DES ÉLEVEURS

Catégories de prêts	Taux	Durée de bonification
Prêts spéciaux d'installation (MTS) – Jeunes agriculteurs	zones défavorisées : 2 % zones de plaine : 3,50 %	15 ans 12 ans
Prêts spéciaux de modernisation (PSM) – Jeunes agriculteurs	zones défavorisées : 2 % zones de plaine : 3,50 %	12 ans 9 ans
– Autres bénéficiaires	zones défavorisées : 3 % zones de plaine : 4 %	12 ans 9 ans
Prêts spéciaux d'élevage (PSE)	4,50 %	8 ans

Source : Ministère de l'agriculture

Ces dispositifs bénéficient, -y compris les prêts bonifiés aux productions végétales spéciales et aux coopératives d'utilisation du matériel agricole en commun (CUMA), bénéficient d'une enveloppe de crédits égale, en 2001, à 1,63 milliard d'euros.

Pourtant, ces formes de prêts sont imparfaitement adaptées aux besoins des éleveurs, compte tenu de l'importance de leurs dépenses d'investissement.

Alors qu'une installation nécessite environ 250.000 euros, les prêts bonifiés actuels couvrent entre un sixième et un cinquième de ces besoins financiers.

C'est pourquoi votre rapporteur suggère que soit instauré, en complément, un **prêt de carrière bonifié**, d'une durée de remboursement beaucoup plus longue (25 à 30 ans) qui offrirait aux éleveurs la possibilité de rentabiliser plus rapidement leurs investissements.

3. Utiliser le levier fiscal

Votre mission d'information est tout à fait favorable à ce que soient envisagées de nouvelles aides en faveur des éleveurs par l'intermédiaire du levier fiscal. Ces aides pourraient prendre plusieurs formes :

- une réflexion sur la **défiscalisation de la DJA** pourrait être lancée ;
- **l'investissement dans les terres agricoles** pourrait être développé par l'octroi d'avantages fiscaux ;

Il convient également de lancer une réflexion sur la **réduction des droits de succession frappant l'outil de production**.

Enfin, actuellement les jeunes agriculteurs ont droit à un abattement fiscal lors des trois premières années d'exploitation. Or, cet allègement n'est pas toujours significatif car les jeunes agriculteurs ne sont pas forcément imposables les trois premières années de l'installation. **Il serait utile de permettre de retarder cet abattement aux trois premières années pendant lesquelles le jeune agriculteur tire un bénéfice de son exploitation.**

4. Améliorer les conditions d'attribution de la Dotation jeune agriculteur (DJA)

Il conviendra également de modifier la réglementation relative à la DJA afin de **permettre à un jeune installé qui, au terme des trois ans, n'a pas atteint le revenu minimal prévu dans son étude prévisionnelle d'installation** (soit 60 % du revenu national de référence ou du revenu départemental si ce dernier est inférieur), de toucher, malgré tout, **la deuxième fraction de cette aide**. Il convient, en effet, de prendre plus largement en compte les difficultés que peuvent rencontrer les nouveaux installés, en particulier dans le secteur de l'élevage.

5. Donner aux SAFER les moyens de mener une politique de stockage favorable à l'installation des jeunes exploitants

La loi d'orientation agricole du 5 août 1960 a établi les bases juridiques des SAFER. Jusqu'à la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, le cadre juridique des SAFER a été modifié à de nombreuses reprises, afin d'élargir leurs missions aux nouveaux enjeux des territoires ruraux. Les SAFER sont soumises aux dispositions du droit commun des sociétés

commerciales en général et des sociétés anonymes en particulier, hors dispositions spéciales relatives aux sociétés faisant appel à l'épargne publique.

Le statut des SAFER est spécifique. D'une part, elles sont soumises à l'agrément du ministre de l'agriculture et du ministre de l'économie et des finances. D'autre part, elles ne peuvent avoir de but lucratif. Enfin, les pouvoirs publics ont accordé aux SAFER la possibilité d'acquérir en priorité, dans certaines conditions, les propriétés agricoles mises en vente.

Les SAFER ont dû faire face à de nombreuses critiques ces dernières années. Elles jouent néanmoins un rôle très important d'intermédiation dans la répartition des terres (elles ont acquis plus de 78.000 hectares en 2000, dont 87 % ont été acquis à l'amiable). Elles jouent un rôle d'aménagement des espaces et des parcelles et d'amélioration des structures.

Il est toutefois important que les SAFER puissent stocker des terres afin de faciliter les installations de jeunes agriculteurs. Elles en ont la possibilité pour une période de cinq ans, qui peut aller jusqu'à dix ans pour des opérations de remembrement et sous réserve de l'accord du représentant du gouvernement.

Cette faculté qui leur est offerte est importante car elle constitue une garantie d'intervention fine pour l'aménagement des territoires. Cependant, dans un contexte de stabilité du prix des terres agricoles, les SAFER ont éprouvé de difficultés pour stocker des terres. En effet, le « portage » a un coût (entretien, terres non rentables...). Or si les SAFER doivent stocker pendant une période relativement longue et n'ont pas la garantie de pouvoir amortir, au moment de la vente, les frais afférents au portage, l'opération devient non rentable. Les SAFER disposent de dotations de fonctionnement du Ministère de l'agriculture et de la pêche et de subventions au prorata des opérations éligibles (opérations permettant des actions de restructurations ou d'installations de jeunes agriculteurs).

Les difficultés éprouvées par les SAFER pour stocker des terres sont donc liées à un manque de subventions et à une mauvaise « rentabilité » de ces opérations. Il conviendrait donc de renforcer le soutien financier dont bénéficient les SAFER afin de les soutenir dans cette mission de stockage des terres, qui peut apporter une aide fondamentale aux jeunes agriculteurs.

6. Favoriser la construction de bâtiments-relais par les collectivités locales pour favoriser l'installation dans les zones souffrant d'un déficit d'installations

Bien souvent, le coût de l'installation (bâtiments, acquisition de terres agricoles) décourage les candidats à la reprise d'exploitations agricoles. **Le développement de fermes-relais**, soutenues par les collectivités territoriales

pouvant leur offrir des facilités tant en matière d'aides directes que d'apport de terres, peut également constituer une solution.

Ainsi, lors de son déplacement dans le Jura, votre mission d'information a pu constater que le développement d'une ferme-relais à Bonnefontaine, qui a bénéficié du soutien de la communauté de communes du Plateau, a permis l'installation d'une exploitation ovine dirigée par un couple de jeunes agriculteurs. **Les collectivités locales peuvent permettre le développement de bâtiments relais, dans des zones menacées par la désertification, en mettant à disposition des terrains communaux et en construisant des bâtiments, remis ensuite à l'éleveur grâce à un crédit-bail d'une durée minimale de quinze ans.**

D'autres solutions existent pour faciliter et renforcer les nouvelles installations. **Le but de la politique d'installation n'est évidemment pas d'installer de jeunes agriculteurs à tout prix, mais bien de faire en sorte que les exploitations soient viables et pérennes.** Les collectivités locales peuvent notamment s'appuyer sur les projets des territoires. Le développement de fermes expérimentales doit être encouragé, comme votre mission d'information a pu le constater lors de sa visite de la ferme expérimentale de Jalogy en Saône-et-Loire. Ces structures permettent d'accueillir des jeunes en formation à la pré-installation et leur offrent la possibilité d'acquérir une première expérience professionnelle au contact direct de la production avec un encadrement technique et économique.

7. Mettre à profit l'enseignement agricole

La crise de vocation du métier d'éleveur transparaît tout particulièrement dans les spécialisations retenues par les jeunes dans le cadre de l'enseignement agricole. Ils privilégient largement les filières à vocation environnementale ou paysagère, ou encore celles qui débouchent sur des fonctions à caractère tertiaire comme les services aux entreprises agricoles, au détriment de l'élevage.

Réalisé à partir de données communiquées par le Ministère de l'agriculture, le tableau suivant illustre cette tendance sur la période récente.

CHOIX DE LA FILIÈRE « PRODUCTIONS ANIMALES » PAR LES ÉLÈVES EN BREVET D'ÉTUDES PROFESSIONNELLES AGRICOLES (BEPA)

Années	1998	1999	2000	2001
Nombre d'entrées	5 833	5 459	5 112	4 846

Source : Ministère de l'agriculture

Votre rapporteur souhaite que des actions soient conduites **pour revaloriser la filière élevage dans l'enseignement agricole**. Il convient, pour cela, de **travailler sur l'image de ce métier**, afin qu'il redevienne attrayant.

Par ailleurs, il faudrait accroître les possibilités pour les jeunes suivant ces formations de découvrir, **notamment par la voie de l'apprentissage**, la vie des exploitations d'élevage, ce qui permettrait par la même occasion, de mettre en relation les exploitants sans successeur avec les jeunes non issus du milieu agricole et susceptibles de reprendre leur exploitation.

B. AMÉLIORER L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE DES EXPLOITATIONS D'ÉLEVAGE

1. Aider à la construction ou à l'adaptation des bâtiments d'élevage

Les aides accordées aux éleveurs sont complétées par d'autres avantages fiscaux, tels qu'un abattement de 50 % sur le bénéfice réel imposable pendant cinq ans, un dégrèvement de 50 % de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour cinq ans ou une exonération dégressive des cotisations sociales des jeunes âgés de dix-huit à quarante ans sur trois ans. Des réformes récentes ont été apportées aux conditions d'octroi des aides à l'installation sur des points tels que l'engagement du jeune agriculteur de satisfaire aux normes minimales requises en matière d'hygiène et de bien-être des animaux, dans un délai de trois ans, ou de modification de l'appréciation de la condition de revenu pour le deuxième versement.

LES PLANS D'AMÉLIORATION MATÉRIELLE DE L'EXPLOITATION

Le plan d'amélioration matérielle (PAM) a été mis en oeuvre en application de la réglementation communautaire et il est cofinancé par le FEOGA. Etabli à partir d'une réflexion prévisionnelle de l'agriculteur et d'une approche globale du financement de l'exploitation, le PAM détermine les investissements à réaliser et leur mode de financement en fonction des situations individuelles. Les aides peuvent concerner tous les investissements de modernisation et de diversification, à l'exclusion du foncier, de l'habitat, des productions de volailles, des veaux de boucherie et de l'accroissement des ateliers porcins. Les investissements forestiers et touristiques agréés dans le PAM peuvent également bénéficier des prêts bonifiés, tandis que les investissements en faveur de la protection de l'environnement bénéficient d'aides plus importantes.

Depuis l'instauration de cette procédure en 1986, 118.000 PAM ont été agréés, 5.300 en 2000. Le chef d'exploitation peut bénéficier de prêts spéciaux de modernisation bonifiés par l'Etat, dont les taux varient de 2 à 4 %. La bonification des prêts équivaut à une subvention de 10 à 25% du montant du prêt.

Dans le cadre de ces plans, des prêts spéciaux de modernisation sont accordés, pour un montant moyen de 102.000 euros en 2000, ce qui correspond à une subvention équivalente de 14.000 euros. En outre, un titulaire de PAM sur dix a bénéficié en 2000 de subventions en capital aux bâtiments d'élevage, dont le montant moyen s'élève à 10.900 euros.

Au total, 9 % des investissements sont assurés par des subventions, 58 % par des prêts spéciaux de modernisation et 33 % par d'autres financements, dont principalement l'autofinancement des exploitants.

Ces dernières années ont vu l'apparition de nouvelles contraintes pour les éleveurs en matière de normes de sécurité. Ces normes, qui doivent bien souvent permettre d'améliorer les conditions de travail des éleveurs et de renforcer le bien être animal ont toutefois un coût.

Ainsi, un renforcement des aides apportées par l'Etat dans le cadre des plans d'amélioration matérielle des exploitations pourrait accélérer ces évolutions. Dans cette perspective, ce renforcement devrait prendre en compte les conditions géographiques des exploitations, notamment les élevages situés dans les zones de montagne.

2. Adapter le PMPOA

Votre mission d'information, tout en restant favorable à la mise en oeuvre du PMPOA dans les zones vulnérables, se prononce **pour un assouplissement de son application**. L'objectif de mise aux normes des bâtiments avant 2006 implique un effort financier substantiel de la part de l'Etat. De la même manière, les petites exploitations doivent être

accompagnées dans cette mise en oeuvre qui réclame souvent du temps et des moyens.

Une **application raisonnable, progressive et accompagnée** encouragerait les exploitants qui, bien souvent, pensent arrêter leur activité car le financement de tels travaux leur est impossible.

Il conviendrait également de **lever les interdictions de développement dans les ZES (zones d'excédent structurel) dès lors que l'accroissement de production ne s'accompagne pas d'augmentation de la pollution.**

L'allègement du coût de traitement du lisier, aujourd'hui prohibitif pour beaucoup d'élevages, pourrait également être envisagé, tout comme le développement de projets de traitement collectifs de ces déchets.

Enfin, la loi devrait permettre aux préfets, dans les zones en excédent structurel, de disposer d'une marge d'appréciation en fonction des réalités du terrain dans l'application de la directive nitrate.

3. Renforcer les aides à la mécanisation en zone de montagne

Des aides sont prévues par le ministère de l'agriculture pour soutenir l'achat de matériel de mécanisation en zone de montagne. Elles correspondent à une partie des crédits figurant à la ligne 61-40/30 du budget de ce ministère, affectée à la modernisation des exploitations.

Malgré l'importance des files d'attente, cette enveloppe connaît cependant une sous-consommation. Ainsi, selon les chiffres communiqués par le ministère de l'agriculture, 161 engagements avaient été réalisés au 1^{er} juillet 2002, contre 337 l'année précédente. Les difficultés rencontrées seraient inhérentes :

– à l'application de nouvelles règles de financement ;

Depuis 2000, en effet, les aides à l'investissement en zone de montagne sont cofinancées par le FEOGA-garantie et non plus par le FEOGA-orientation.

– au changement d'organisme payeur, qui est désormais le CNASEA ;

– à la mise en place d'un nouveau dispositif d'aide, conformément à l'arrêté du 26 mars 2001 ;

– à des retards dans la mise à disposition des crédits aux départements.

Compte tenu de l'importance que revêtent ces aides dans des zones d'accès difficile, **votre rapporteur souhaite que les lourdeurs administratives, qui retardent la satisfaction des demandes, soient corrigées. Il suggère, en outre, une revalorisation de l'enveloppe qui leur est destinée, afin d'augmenter le nombre de bénéficiaires.**

4. Alléger les contraintes découlant de la législation sur l'urbanisme et l'environnement lorsqu'elles sont des obstacles à la modernisation ou à l'agrandissement des exploitations en place

S'agissant du droit de l'urbanisme, votre mission d'information ne peut que souscrire à l'analyse effectuée par notre collègue Jean-Paul Amoudry dans le rapport de la mission commune d'information sur la politique de la montagne (*L'avenir de la montagne : un développement équilibré dans un environnement préservé, Rapport d'information du Sénat n° 15, 2002-2003*).

5. Favoriser le développement des groupements d'employeurs et de services de remplacement

Pour mieux prendre en compte les contraintes particulières des éleveurs, qui sont tenus d'être présents en permanence sur les exploitations et qui sont, par ailleurs, confrontés à des augmentations ponctuelles de leur charge de travail, **il importe de faciliter l'accès à des structures leur permettant de recourir temporairement à des salariés agricoles.**

Deux types de structures sont actuellement prévues par la loi.

Aux termes de l'article L. 127-1 du code du travail, les exploitants agricoles peuvent, comme tous les employeurs, constituer des **groupements d'employeurs** qui emploient des salariés agricoles mis à la disposition de leurs membres.

Ce type de structure connaît un certain succès dans le domaine agricole, dans la mesure où il permet à des exploitants qui n'auraient pas les moyens d'employer un salarié agricole à temps plein, de se partager une personne à temps partiel.

La loi de modernisation de l'agriculture de 1995 a, en outre, donné une base légale à l'existence de services de remplacement des exploitants

agricoles. Définis à l'article L. 127-9 du code du travail, ces **services de remplacement** sont, en fait, des groupements d'employeurs spécifiques à l'agriculture, exclusivement destinés à mettre des remplaçants à la disposition des exploitants agricoles, en cas d'empêchement temporaire lié à une maladie, un accident, une raison familiale, pour suivre une formation, voire tout simplement pour prendre des congés. Le régime de ces groupements destinés au remplacement offre plus de souplesse que celui de l'article L. 127-1 du code du travail. Ainsi, le contrat de travail du salarié peut ne pas mentionner la liste des utilisateurs potentiels.

Selon les informations obtenues auprès des services du ministère de l'agriculture, il existe un peu plus de 3.800 groupements à vocation agricole, dont environ 500 services de remplacement. L'ensemble de ces groupements rassemble près de 18.000 adhérents. Il est difficile de connaître la part de ces groupements qui interviennent spécifiquement dans le secteur de l'élevage, car leurs salariés sont le plus souvent polyvalents. Ils sont très présents dans les régions de polyculture-élevage, telles que la Bretagne, la région Midi-Pyrénées, les Pays de la Loire ou encore la région Poitou-Charentes. Les éleveurs laitiers sont les exploitants qui recourent le plus aux services de remplacement.

Ces structures constituent des outils de proximité souples et accessibles, incontournables dans le secteur de l'élevage, dont il convient de favoriser le développement.

Il est nécessaire de faciliter le fonctionnement des groupements d'employeurs à vocation agricole, en les allégeant de certaines contraintes.

A cet égard, si les groupements d'employeurs visés à l'article L. 127-1 du code du travail peuvent recourir à des contrats à durée déterminée (CDD), il n'en est pas de même pour les services de remplacement de l'article L. 127-9 du même code. La Cour de cassation a ainsi rappelé, dans un arrêt du 26 mars 2002, que la loi n'autorise pas le recours à un CDD pour le remplacement d'un non-salarié.

Dès lors que les services de remplacement agricoles sont eux-mêmes soumis à des variations rendant leur activité difficilement planifiable, votre rapporteur souhaite que cette possibilité leur soit reconnue dans la loi, afin qu'ils continuent à fournir dans de bonnes conditions des prestations indispensables pour les éleveurs. Une telle mesure va, en outre, dans le sens d'un développement de l'emploi salarié agricole, qui souffre aujourd'hui d'une certaine pénurie.

Par ailleurs, les services offerts par ces structures représentant **un coût élevé pour les exploitants en difficulté**, il conviendrait de prévoir, dans ce cas précis, des **allègements de charges**, pour tenir compte de la dimension sociale de cette activité.

C. PRESERVER ET DEVELOPPER L'ÉLEVAGE HERBAGER

1. L'élevage bovin

a) Instaurer une prime herbagère agri-environnementale

Votre rapporteur propose de **créer une prime destinée spécifiquement à soutenir l'élevage lié à l'herbe, indispensable en particulier dans les régions d'élevage menacées de déprise.**

Cette aide, qui pourrait être développée en faisant monter en puissance la prime herbagère agri-environnementale (PHAE) dont le ministre de l'agriculture vient d'annoncer la création pour 2003, devrait prendre en compte le nombre d'unités de travail par exploitation.

Elle devrait être **reconnue au niveau européen et financée à ce titre par le budget communautaire.** Une telle réforme serait **bénéfique à la France, compte tenu de l'importance de ses espaces en herbe et de ses pratiques d'élevage** plus extensives que celles des autres Etats membres.

Une telle aide présenterait les avantages suivants :

– une reconnaissance du rôle joué par **l'élevage herbager dans l'entretien de l'espace rural et l'occupation du territoire**, qui apparaît en phase avec les aspirations actuelles de nos concitoyens ;

– une incitation à promouvoir une **alimentation des bovins plus largement tournée vers l'herbe** ;

– une bonne **acceptabilité aux yeux de l'Organisation mondiale du Commerce**, dès lors que l'aide versée ne serait pas proportionnelle au nombre d'animaux détenus.

S'agissant des modalités pratiques d'une telle aide, votre rapporteur formule un certain nombre de suggestions.

Ainsi, cette aide pourrait être **modulée** en fonction d'un nombre d'**unités de travail annuel (UTA) par exploitation** et d'un **taux de chargement qui varieraient en fonction des spécificités des régions naturelles.**

Par ailleurs, cette aide devrait être conditionnée à une **contrainte minimale de chargement**, afin de ne pas courir le risque de subventionner des terres laissées à l'état de friches.

De manière réciproque, il serait souhaitable d'instaurer un **plafonnement**—qui pourrait, là encore varier selon les régions naturelles—, afin de ne pas inciter à une course à l'agrandissement.

Toute activité herbagère devant être soutenue, cette aide serait également attribuée, de manière différentielle, aux éleveurs bovins laitiers.

b) Maintenir des mécanismes de régulation efficaces dans l'OCM viande bovine

Les crises récentes qui ont affecté le secteur de la viande bovine ont démontré l'importance des instruments de gestion du marché prévus dans le cadre de l'OCM viande bovine.

Durant l'année 2001, le recours à ces différents instruments a permis de dégager une partie des excédents qui pesaient sur le marché en conséquence de la baisse de la consommation. En France, 75.000 tonnes de viande bovine ont été livrées à l'intervention publique, 54.800 tonnes ont été retirées au titre du dispositif de retrait-destruction, 47.782 au titre de l'achat spécial et 10.845 tonnes dans le cadre du stockage privé.

Or, au 1^{er} juillet 2002, le dispositif d'intervention publique a disparu, conformément à la dernière réforme de l'OCM viande bovine adoptée en 1999.

Seul demeure désormais le régime de stockage privé, qui reporte sur la filière le retrait d'éventuels excédents, sur la base d'un prix nettement inférieur à celui de l'intervention.

Par ailleurs est instauré un dispositif allégé d'intervention dit « **filet de sécurité** », fonctionnant uniquement par adjudication et seulement lorsque le prix du marché est inférieur pendant deux semaines à un prix extrêmement bas (1.560 euros par tonne).

Votre rapporteur s'inquiète du démantèlement des instruments de régulation. Les instruments qui subsistent semblent par trop légers pour faire face à une crise de grande ampleur. Dès lors, il plaide pour un rétablissement de l'intervention publique.

c) Maîtriser l'évolution du potentiel de production

En dépit d'une possible évolution à moyen terme vers un équilibre du marché à l'échelle européenne, **la maîtrise de la production reste d'actualité**, puisque la consommation de viande bovine n'a pas encore rattrapé son niveau de 1999, que les abattages de femelles de réforme en surnombre restent importants et que les stocks issus des mesures publiques de retrait reviennent sur le marché. Il faut également compter avec le retour de la viande bovine britannique sur le marché, dès lors que la France a récemment mis fin à l'embargo décrété en 1996.

Mais cette maîtrise ne doit pas conduire à une réduction de l'espace agricole consacré à l'élevage bovin, en particulier dans les régions où il constitue une activité traditionnelle difficilement remplaçable.

Votre rapporteur considère que la maîtrise de la production doit peser sur les deux cheptels, allaitant et laitier.

S'agissant de ces derniers, la maîtrise passe d'abord par **un maintien des quotas laitiers** qui, en contenant l'effectif du cheptel laitier, limitent les quantités de viande issues des femelles de réforme. Ce régime présente, en outre, l'avantage de fixer l'élevage laitier sur le territoire, alors que la suppression des quotas entraînerait, à n'en pas douter, des déplacements de production entre régions, dont les zones herbagères à forte contrainte naturelle auraient sans doute à souffrir.

Par ailleurs, votre rapporteur soutient l'idée **d'orienter les petits veaux de la filière laitière vers un débouché pérenne**, afin qu'ils ne pèsent plus sur le marché de la viande bovine.

A cet égard, votre rapporteur souhaite qu'un coup d'accélérateur soit donné aux projets de valorisation de ces petits veaux dans la filière des aliments pour animaux de compagnie (petfood).

En ce qui concerne le cheptel allaitant, votre rapporteur estime qu'il convient de réfléchir à une **réduction du poids des carcasses, dont l'augmentation constante, ces dernières années, n'est pas vraiment en phase avec les attentes des marchés.**

Au cours des travaux de la mission d'information, a parfois été évoquée l'idée d'instaurer des quotas de production en viande bovine. Cette solution semble pourtant d'application délicate, car elle poserait la question de

la répartition de ces quotas entre le cheptel laitier, pour lequel la viande n'est qu'un produit annexe, et le cheptel allaitant.

Il convient d'insister sur la nécessaire dimension européenne de toute maîtrise de la production, dont la charge ne peut porter sur le seul cheptel bovin français.

d) Relancer l'activité d'engraissement

Votre rapporteur vous fait part du constat émanant des responsables professionnels des régions spécialisées dans l'élevage allaitant : il est souhaitable **d'encourager la redécouverte de l'activité d'engraissement, en particulier dans les exploitations pratiquant exclusivement le naissage.**

Cette réorientation partielle vers l'engraissement présenterait un certain nombre d'avantages :

– cette activité apparaît **moins risquée** que la seule activité de naissage, qui est **fortement tributaire des cours des brouards à l'exportation**, lesquels ont connu des fluctuations sensibles dans la période récente ;

– elle **fixe la valeur ajoutée sur les exploitations** ;

– elle est **moins pénible** que l'activité de naissage, qui représente une grosse charge de travail, en particulier pendant la période des vêlages ;

– elle permet de maintenir voire de **développer les activités en aval de la filière** (structures d'abattage et de transformation), ce qui contribue à la vitalité du tissu rural des régions concernées.

Cependant, ce choix implique également des contraintes, en particulier de nouvelles charges, puisque l'éleveur doit investir dans de nouveaux bâtiments et souvent, -en particulier dans le grand bassin allaitant- acheter les aliments complémentaires nécessaires à l'engraissement.

Pour que ce choix soit un succès, votre rapporteur recommande, en outre, de veiller :

– à **orienter cette activité vers des produits pour lesquels un marché est clairement identifié**. Ainsi la finition de femelles ou l'élevage de bœufs apparaît plus intéressante que l'engraissement des jeunes bovins, pour lesquels il n'existera pas vraiment de marché en France, ni même à l'exportation, puisque les consommateurs des pays du Sud de l'Europe préfèrent les brouards engraisés chez eux.

– **de commercialiser ces animaux dans le cadre de contrats de filière**, si possible pluriannuels, afin de sécuriser les débouchés.

Certes, ce type de contrat suppose, de la part de l'éleveur, une capacité à fournir des animaux avec régularité. Les vêlages étant relativement groupés en élevage allaitant, la désaisonnalisation doit passer par l'étalement des dates de mise en finition.

Il ne s'agit toutefois pas de mettre en cause l'activité de naisseuse, qui dispose de débouchés importants et rémunérateurs -l'exportation de bovins maigres génère un solde positif de près d'un milliard d'euros dans la balance du commerce extérieur français-, mais de parvenir à une structure plus équilibrée du cheptel allaitant.

2. L'élevage ovin

Votre rapporteur estime que l'avenir de l'élevage ovin en France passe par :

a) Une stratégie de différenciation qualitative à l'égard de la viande ovine importée

La filière ovine française doit **poursuivre son engagement dans la production sous signes de qualité**, afin de se différencier de la viande importée.

Cet engagement est déjà bien réel.

Par ailleurs, il conviendrait de soumettre les importations d'ovins aux mêmes exigences de sécurité sanitaire et de traçabilité que celles qui sont imposées aux éleveurs français, afin que ceux-ci ne subissent plus de concurrence déloyale et qu'ils soient réellement en mesure de faire valoir les efforts qu'ils accomplissent.

b) L'adaptation de la filière aux contraintes du marché

L'élevage ovin doit renforcer son organisation économique afin de mieux orienter sa production vers des débouchés pérennes. Cette évolution plaide pour un **renforcement des organisations de producteurs** afin de remédier à la dispersion des exploitations.

Une plus grande flexibilité des modes de conduite d'élevage doit également être recherchée. En particulier, l'accent doit être mis sur le **désaisonnement des agnelages**, pour rendre possible la production d'agneaux d'hiver. Pour encourager cette pratique, des aides au désaisonnement sont parfois versées par les collectivités territoriales, en particulier dans le cadre des contrats de plan Etat-région. Il convient de saluer cette initiative et de souhaiter qu'elle soit pérennisée.

3. L'élevage équin

Il conviendrait également de réfléchir à la possibilité de **soutenir le développement de l'élevage équin** qui peut, lui aussi, apporter des **réponses à l'utilisation de l'espace**, à condition toutefois de trouver de réelles filières de commercialisation.

4. Les races locales et menacées

Quelle que soit la production animale concernée, il apparaît également indispensable de prévoir des **mesures visant à encourager l'utilisation des races locales ou menacées de disparition**, qui font partie intégrante de notre patrimoine biologique et culturel. Bien souvent, ces races entretiennent des relations particulières avec leur territoire d'origine, lequel a contribué, au fil du temps, à affirmer leurs caractéristiques et leur identité.

D. GARANTIR UN REVENU DÉCENT AUX ÉLEVEURS

1. Faire le choix de prix rémunérateurs

Assurer un véritable avenir au secteur de l'élevage implique aussi de mettre un terme à la diminution continue du prix de la viande.

Cette diminution des prix a plusieurs causes :

– en premier lieu, la **baisse des prix institutionnels mise en œuvre lors des dernières réformes de la PAC** dans le secteur de l'élevage, en

particulier de l'élevage bovin (diminution des prix garantis de la viande bovine de 15 % en 1992, puis de 20 % en 1999) ;

– ensuite, le **rapport de forces déséquilibré entre les producteurs d'une part, et les acteurs d'aval** (structures d'abattage, GMS), qui tirent parti de leur concentration ;

– enfin, la **recherche constante de bas prix par les consommateurs**, à l'incitation de la grande distribution. Cette évolution n'est pas propre aux produits viande. Il convient, à cet égard, de rappeler que la part de l'alimentation dans le budget des ménages n'a cessé de décroître, passant de 23,2 % en 1960 à 11,4 % en 2000, comme l'a récemment mis en évidence une étude¹ de l'INSEE.

Cette diminution des prix a des conséquences néfastes pour les éleveurs, puisque **le prix de leurs produits ne leur garantit pas une couverture des coûts de revient**. Dans la filière bovin viande, elle contribue à **créer une dépendance des éleveurs à l'égard des primes**, générant des comportements d'optimisation et des effets distorsifs sur les choix de production. Elle conduit, en outre, les éleveurs à s'interroger sur la valeur de leur travail.

Enfin, votre rapporteur met en garde contre le mirage des prix mondiaux, dont la Commission européenne souhaiterait que les prix européens se rapprochent. La notion de prix mondial est largement fictive, d'une part parce **qu'elle ne reflète qu'une partie de la production mondiale**, celle qui fait l'objet d'échanges (soit 10 % pour la viande bovine), d'autre part, parce les **produits exportés sont le plus souvent subventionnés**, de manière plus ou moins visible.

Il apparaît donc souhaitable d'en revenir à des prix rémunérateurs, afin que les éleveurs, comme l'ensemble des agriculteurs, puissent vivre dignement de leur travail. S'il apparaît difficile, compte tenu des règles de concurrence, de s'entendre avec l'aval de la filière, sur une grille de prix, les producteurs devraient au moins s'organiser et présenter un front uni pour inverser le rapport de force avec les autres acteurs de la filière.

Par ailleurs, votre rapporteur recommande de **faire le choix des filières de qualité et des produits sous signes officiels, qui permettent de pratiquer des prix plus élevés**.

Enfin, force est d'admettre que la réaffirmation d'une politique de prix n'aurait pas de sens sans une **réhabilitation de la notion de « préférence communautaire »**. Celle-ci implique de conférer une meilleure protection aux produits européens contre les importations, en recourant non seulement aux barrières tarifaires quand c'est autorisé -ce qui s'impose, en

¹ « La consommation des ménages depuis 40 ans » INSEE Première, n° 832, février 2002.

particulier, à l'égard des volailles saumurées importées d'Amérique latine, qui profitent de failles dans la réglementation douanière européenne-, mais également aux barrières non tarifaires. Il s'agit notamment de **n'autoriser que les importations produites dans des conditions respectant des normes sociales, environnementales et de bien-être des animaux, identiques à celles qui sont appliquées dans l'Union européenne.**

2. Alléger les charges pesant sur les exploitations

Il conviendrait de mener une réflexion sur l'évolution de la taxe foncière sur le non bâti. D'une part, les bases cadastrales retenues pour son évaluation ont été peu révisées, ce qui a déconnecté le poids de cet impôt de la valeur réelle des terres. Toutefois, cet impôt offre des ressources financières substantielles aux communes. **Votre mission d'information n'est, dans cette perspective, pas favorable à sa suppression pure et simple.** Si des évolutions de la TFNB devaient être envisagées, elles devraient donc se faire dans le respect du principe d'autonomie fiscale des collectivités locales.

Il serait toutefois souhaitable de conduire une réflexion sur l'opportunité de **réduire voire d'exonérer de taxe sur le foncier non bâti les exploitants situés dans les zones en déprise, afin de les encourager à maintenir des animaux sur leurs terres.** Une telle mesure serait favorable à la lutte contre l'enfrichement.

Une telle évolution ne devrait être, de toute évidence, envisagée qu'à moyen terme, afin que les ressources des communes puissent s'adapter.

C'est pourquoi, votre rapporteur souhaite qu'une telle réflexion soit engagée **dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale.**

E. ASSOULIR LES RIGIDITES ADMINISTRATIVES

1. Réduire le nombre de déclarations

Votre rapporteur propose de réduire le nombre de formulaires que les éleveurs doivent remplir chaque année en vue de solliciter les aides directes.

S'agissant du secteur bovin, cette réforme est d'autant plus envisageable que l'administration dispose déjà, grâce à la **banque nationale**

des données d'identification (BDNI) des informations demandées aux éleveurs. Instaurée en 1998 et gérée par la Direction générale de l'Alimentation au Ministère de l'Agriculture, cette banque de données centralise l'ensemble des informations relatives aux mouvements des animaux collectées au niveau départemental par les établissements d'élevage (EDE).

Les informations fournies par la BDNI devraient permettre aux directions départementales de l'agriculture et de la forêt de déterminer, compte tenu des surfaces fourragères déclarées chaque année par les éleveurs, le montant des primes à verser. **Ainsi, les éleveurs n'auraient plus qu'à accomplir deux formalités :**

– **la déclaration de tous les mouvements d'animaux à l'EDE** et la tenue, dans les exploitations, du registre des bovins ;

– **la déclaration de surface** envoyée, chaque année, à la DDAF et dont la MSA pourrait également se servir.

Il convient de noter qu'une **réforme allant dans ce sens a commencé d'être mise en œuvre en 2001 s'agissant des primes à l'abattage**, chaque éleveur recevant une liste pré-imprimée des animaux présents sur son exploitation, qu'il doit simplement renvoyer pour validation.

Votre rapporteur souhaite que cette mesure simplificatrice soit généralisée aux autres primes bovines. A terme, il devrait être envisageable de supprimer également la formalité de vérification par l'éleveur, comme c'est le cas aux Pays-Bas où l'envoi d'une seule demande en début d'année suffit à recevoir toutes les primes.

L'application au secteur ovin d'une telle réforme suppose de poursuivre la mise en œuvre de l'identification. Votre rapporteur ne peut, à cet égard, que réitérer son souhait de voir publier au plus vite le décret relatif à l'identification des ovins.

2. Instaurer un interlocuteur unique

Votre rapporteur propose que les **DDAF deviennent l'interlocuteur unique des éleveurs en ce qui concerne l'attribution des différentes aides.**

Cette solution implique de **leur transférer la charge du versement de l'ensemble des primes liées à l'élevage**, comme le suggère la Cour des comptes dans une contribution sur la gestion des aides européennes à l'agriculture figurant dans son rapport public 2001.

La Cour des comptes relève ainsi :

« Paradoxalement, et tout en revendiquant la responsabilité politique et juridique du système, l'Etat se décharge sur les offices et le CNASEA des tâches qui lui reviennent et qu'il a les moyens d'exécuter ».

La réforme consistant à confier aux services de l'Etat le versement des aides, non seulement pour le secteur de l'élevage, mais également pour l'ensemble des filières agricoles, présenterait plusieurs avantages :

– en premier lieu, **elle simplifierait l'attribution des aides** aux agriculteurs, en permettant une **attribution globale par exploitation** ;

– sur le plan matériel et organisationnel, elle permettrait, en outre, d'alléger **l'instruction des demandes**, de **réduire le nombre de versements** et de **faciliter la mise en œuvre des contrôles** ;

– en termes budgétaires et comptables, elle autoriserait **une vision à la fois globale et précise des aides versées**, et mettrait fin à une situation dans laquelle des organismes payeurs tels que l'OFIVAL ou le CNASEA sont tenus de payer sans avoir pu procéder aux vérifications prévues par les règles de la comptabilité publique, dès lors qu'ils n'ont pas, dans leurs locaux, les dossiers administratifs correspondants.

3. Accélérer la mise en place du registre parcellaire graphique

La localisation des parcelles agricoles à partir de photographies aériennes devrait constituer une avancée appréciable dans le sens de la **simplification des déclarations de surfaces**. Cette réforme s'inscrit dans le cadre du règlement communautaire relatif au système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)¹.

Elle va conduire au remplacement du registre parcellaire cadastral par un **registre parcellaire graphique**.

Une expérimentation est actuellement en cours dans trois départements pionniers. Dès cette année, les agriculteurs de la Marne, de l'Oise et de la Haute-Saône se sont vu adresser des photos aériennes des sections cadastrales qu'ils ont déclarées en 2001, à charge pour eux de s'assurer que figurent sur ces photos toutes les parcelles exploitées en 2002.

¹ Règlement (CE) n° 2419/2001 de la Commission du 11 décembre 2001 portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires établis par le règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil.

La généralisation de ce registre parcellaire graphique simplifiera la tâche qui incombe aux éleveurs lorsqu'ils remplissent leur déclaration de surface. Il importe qu'elle soit mise en œuvre dans les meilleurs délais.

F. AMÉLIORER LES CONDITIONS DE COMMERCIALISATION POUR GARANTIR UN PARTAGE ÉQUITABLE DE LA VALEUR AJOUTÉE

1. Renforcer l'organisation économique de la filière viande

Lors de ses déplacements, votre mission d'information a pu constater que **la filière élevage était peu organisée dans les groupements de producteurs**. En effet, dans la filière bovine, seule la moitié des éleveurs est regroupée dans des organisations de producteurs, qu'elles soient commerciales ou non.

Or cette désorganisation de la filière est préjudiciable au développement économique des éleveurs car ces derniers ne sont pas en mesure de peser dans les négociations commerciales, notamment face à la grande distribution.

Aussi votre mission sera tout particulièrement attentive à la réforme de l'organisation économique des éleveurs qui sera proposée prochainement. Elle souhaite que cette réforme puisse contribuer à accélérer et à renforcer cette organisation afin de **donner à la filière les moyens de peser de tout son poids dans les négociations commerciales**.

Une telle évolution permettrait en effet de structurer la filière afin qu'elle puisse négocier des prix plus rémunérateurs et s'opposer, avec plus d'efficacité, à des pratiques commerciales inacceptables, comme le système des « marges arrières ».

2. Objectiver les relations avec les abattoirs

La fixation du prix de la carcasse rend souvent difficile les relations entre producteurs et abatteurs, les premiers reprochant aux seconds un manque d'objectivité dans cet exercice délicat.

Votre rapporteur est donc tout à fait favorable au développement des machines à classer et au renforcement du corps de contrôle des

classificateurs, qui devraient permettre de rémunérer les animaux en fonction de critères plus objectifs.

La machine à classer permet d'établir de manière automatique un **classement de la carcasse**, tout en respectant les **deux critères utilisés par les classificateurs** : la **conformation de l'animal**, selon une grille dite « grille EUROP », et son **état d'engraissement**, évalué selon cinq classes. La machine fonctionne par analyse d'images, des caméras filmant la carcasse et analysant les images transmises.

Plusieurs machines à classer fonctionnent actuellement, sans toutefois se substituer au classificateur. Une telle évolution suppose, en effet, de faire agréer les machines à classer au niveau européen. Or, ce n'est pas encore possible du fait de l'absence de consensus sur la méthodologie de l'agrément et sur les performances à prendre en compte.

En outre, les chercheurs travaillent actuellement à des améliorations de la machine pour que cette dernière puisse rendre un résultat objectif, fondé sur le **rendement du muscle**. Cette technique révolutionnerait le marché car **les animaux seraient payés en fonction de leur valeur intrinsèque et non de leur apparence**.

La mise en place de la machine à classer pose toutefois le problème de son financement, chaque machine coûtant 120.000 et 150.000 euros. C'est pourquoi l'interprofession bétail et viande (INTERBEV) s'est entendue, en septembre dernier sur une cotisation interprofessionnelle, fixée à 1,20 euro par carcasse et payable à parts égale par les éleveurs et les abatteurs. En outre, chaque machine pourrait bénéficier d'une subvention de l'OFIVAL.

Votre rapporteur plaide en faveur d'une mise en place rapide des machines à classer, qui faciliteront, espérons-le, les relations entre éleveurs et structures d'abattage. Il souscrit sans réserve au mouvement initié par INTERBEV et ne peut qu'encourager les pouvoirs publics à négocier au niveau européen, dans les plus brefs délais, l'agrément des machines à classer.

3. Développer les circuits courts pour mieux valoriser les produits

Parmi les solutions qui s'offrent aux éleveurs pour diversifier leurs sources de revenus, celle de la **vente directe** est fréquemment évoquée. **Pourtant, cette activité ne s'improvise toutefois pas, car elle nécessite un savoir-faire spécifique.**

En outre, le développement d'atelier de transformation à la ferme exige également le respect de normes sanitaires, qui peuvent se traduire par des coûts supplémentaires.

Au contraire, il semble préférable de **renforcer les circuits courts** et d'inciter les consommateurs à procéder à leurs achats de produits d'élevage dans les boucheries artisanales.

Cette politique de « séduction » du consommateur doit passer par un effort d'innovation de la part des bouchers-charcutiers, qui doivent, pour ce faire, investir dans la formation.

4. Renforcer l'application de la loi sur les nouvelles régulations économiques (NRE)

Pour rétablir un équilibre dans les relations entre producteurs et grande distribution, il est nécessaire de permettre une application stricte de la loi sur les nouvelles régulations économiques.

Ainsi, **la pratique des marges arrières doit être prohibée**, tout comme **l'application de clauses abusives, souvent non-écrites**, qui obligent par exemple les éleveurs à procéder à des distributions gratuites de produits dans le cadre des opérations promotionnelles des grandes surfaces.

D'autre part, **les moyens financiers et humains affectés à la Commission d'examen des pratiques commerciales doivent être significativement renforcés**. Cette commission devrait se voir affecter des personnels chargés spécifiquement des relations entre producteurs et distributeurs dans le domaine agricole.

En outre, il conviendrait de renforcer la **représentation de la production agricole au sein de cette commission**. A ce titre, votre rapporteur se montrera tout particulièrement attentif aux propositions qui devraient être formulées prochainement dans ce domaine.

Enfin, votre rapporteur souscrit sans réserve à la proposition émise par le ministre de l'agriculture lors de son audition devant la Commission des affaires économiques du Sénat, d'instituer un **observatoire des marges**, chargé de mesurer les marges prélevées à chaque maillon de la filière, dont la grande distribution, sur les viandes et, pourquoi pas, sur l'ensemble des produits agricoles.

5. Garantir la liberté d'achat des collectivités locales

Actuellement, le code des marchés publics n'offre pas aux gestionnaires publics de restauration collective la possibilité de retenir leurs fournisseurs de viande sur le fondement de critères géographiques.

Certes, le nouveau code des marchés publics, défini par le décret du n° 2001-210 du 7 mars 2001, permet à l'acheteur public de retenir désormais l'offre la mieux disante, et pas forcément la moins disante.

En effet, l'article 53 de ce code cite, à côté du prix, sept autres critères d'attribution.

Ces critères n'autorisent cependant pas la restauration collective publique à **faire le choix de la proximité**, de sorte qu'elle ne peut avoir accès aux **productions locales de qualité**, alors même que celles-ci bénéficient souvent de soutien de la part des collectivités locales.

Votre rapporteur propose que la liste de critères visée à l'article 53 du code des marchés publics soit complétée pour permettre la prise en compte de la race des animaux consommés et de la proximité des fournisseurs dans les achats de viande par les collectivités publiques.

Cette proposition semble d'autant plus facile à mettre en œuvre que l'article 53 prévoit explicitement la possibilité de définir d'autres critères.

G. INCITER LA FILIÈRE BOVINE À S'ADAPTER AUX ATTENTES DES CONSOMMATEURS

1. Favoriser, tout en la rationalisant, l'utilisation des signes officiels de qualité

Votre rapporteur considère que le développement des signes de qualité en élevage doit être encouragé. Ce choix permet, en effet, de **mieux valoriser commercialement une production**. Un rapport¹ réalisé par le Conseil économique et social sur le thème de la qualité en agriculture estime que le recours aux signes officiels d'identification autorise une majoration des prix des produits de l'ordre de 30 %, malgré les surcoûts liés au respect de

¹ « *Qualité et origine des produits agricoles et alimentaire* », présenté par M Gilbert Louis au nom du Conseil économique et social, 21 mars 2001.

règles plus strictes. En outre, il constitue un **élément de différenciation** par rapport à des denrées de qualité standard voire de **fidélisation des consommateurs**.

Le développement des signes de qualité est, à cet égard, préconisé par de nombreux observateurs et acteurs du monde de l'élevage, comme un objectif prioritaire pour l'avenir, comme en témoignent les contributions écrites reçues par votre rapporteur. C'est, par exemple, l'une des orientations retenues par la Chambre d'agriculture de la Nièvre, par les organisations professionnelles agricoles de la Saône-et-Loire. C'est aussi un des axes privilégiés par les interlocuteurs rencontrés par la mission d'information lors des déplacements en province.

Le dispositif français des signes officiels de qualité n'en comporte pas moins certaines faiblesses auxquelles il conviendrait de remédier.

S'agissant, tout d'abord, de la production, se pose un **problème de régularité de l'approvisionnement lié à la dispersion de la production**. En élevage viande, les exploitations sont rarement entièrement consacrées à la production d'animaux sous signes de qualité.

Cette contrainte a pour conséquence une réticence de la grande distribution à proposer ce type de viande, qui est plutôt valorisée en circuit traditionnel. A titre d'exemple, celui-ci commercialise 85 % de la viande bovine produite sous label.

Au niveau des consommateurs se pose, d'autre part, le problème de la **lisibilité des signes de qualité, compte tenu de la complexité de leur architecture**. Aux quatre signes officiels français, il faut en effet la dénomination « montagne », les dénominations européennes (AOP, IGP), sans compter les démarches du type « agriculture raisonnée ».

Ces dénominations « officielles » entrent, par ailleurs, en concurrence avec des marques régionales, dont la qualité n'est pas toujours garantie par le contrôle d'un organisme tiers, ainsi qu'avec des démarches privées, passant notamment par des marques d'enseignes et des cahiers des charges privés, élaborés par la grande distribution.

Il en résulte une **grande confusion pour les consommateurs**. Par ailleurs, les signes officiels de qualité bénéficient d'une **notoriété inégale**. Si le label rouge et le mode de production biologique sont bien connus, la **certification de conformité est mal identifiée**, puisqu'elle garantit tantôt des caractéristiques, tantôt une certaine qualité, qu'elle correspond à des cahiers des charges hétérogènes et que son logo (« atout qualité certifié ») qui n'est pas d'utilisation obligatoire.

Ces constats conduisent votre rapporteur à formuler les propositions suivantes pour accompagner le développement des signes officiels de qualité:

– **encourager leur développement dans le cadre de filières, pilotées par des groupements de producteurs et impliquées dans l’aval** ; il s’agit à la fois d’éviter aux producteurs de se voir dessaisir de la valeur ajoutée liée aux signes de qualité et de parvenir à des livraisons d’un volume suffisant ;

Le succès de l’organisation autour du « charolais du Bourbonnais » dans l’Allier, dont les éleveurs, rassemblés dans un groupement, possèdent un abattoir, plaide en faveur de cette solution.

– **favoriser le regroupement des signes de qualité à l’échelle de régions ou de bassins de production** ;

Fédérer des démarches régionales donnerait une meilleure lisibilité du dispositif aux yeux des consommateurs et permettrait aux producteurs d’un même bassin d’honorer des marchés importants, seuls à même de garantir des débouchés stables.

A cet égard, la démarche « Charolais de Bourgogne » depuis 1998 constitue un exemple intéressant. Elle est basée sur la qualification des élevages sous signe officiel de qualité et sur l’élaboration d’une signature collective et ambitieuse devrait être confortée par l’attribution d’une IGP, pour laquelle une demande a été déposée.

– **promouvoir une communication adaptée, axée sur la spécificité de chaque signe** (label = qualité supérieure, AOC = origine et typicité, mode de production biologique = pratiques respectueuses de l’environnement) en clarifiant le positionnement de la certification de conformité produit ;

– **lier systématiquement l’utilisation de ces dénominations officielles à des identifiants graphiques (logos)**, ce qui suppose notamment de définir un logo unique pour la certification de conformité.

2. Mettre l’accent sur la qualité objective de la viande

Le développement des signes officiels de qualité ne suffit pas à répondre aux attentes qualitatives des consommateurs. **Une attention particulière doit également être portée aux caractéristiques intrinsèques de la viande, telles que le goût, l’aspect, la consistance, quelle que soit la**

gamme de produits. Des améliorations peuvent être apportées en ce sens, s'agissant en particulier de la viande bovine. Elles concernent tous les échelons de la filière.

Ainsi, au stade de l'élevage, **l'état d'engraissement** influe de manière sensible sur la **qualité organoleptique** de la viande. Or, ce critère est encore insuffisamment pris en compte, puisqu'il est fréquent que de la viande issue d'animaux non engraisés -le plus souvent des vaches de réforme non taries, c'est à dire dont la lactation n'est pas achevée- soit mise sur le marché. Il serait donc souhaitable que les éleveurs observent un **rythme d'engraissement progressif**, afin de permettre un dépôt régulier de graisses sur les muscles, garant de la qualité gustative de la viande.

De même, les professionnels en aval de la production devraient davantage s'attacher :

– à **limiter le stress des animaux**, au stade du transport et à celui de l'abattage, dans la mesure où il contribue à rendre la viande nerveuse ;

– à garantir une **durée minimale de ressuage**, c'est-à-dire la phase de refroidissement de la carcasse après abattage, qui tend, dans la pratique, à être de plus en plus réduite pour limiter l'immobilisation des stocks. On considère généralement qu'une durée minimale de ressuage est de 48 heures ;

– enfin, à assurer une **maturation optimale de la viande**, phase qui conditionne sa tendreté. Comme le suggère le Conseil national de l'Alimentation dans son avis de novembre 2001 sur l'information relative aux modes d'élevage pour les filières bovines et avicoles, il serait notamment souhaitable que soient **définies scientifiquement des durées optimales de maturation différentes selon le type et l'âge des animaux abattus**, qui pourraient ensuite être diffusées par l'interprofession.

3. Innover en matière de présentation des produits

Des progrès doivent, par ailleurs, être réalisés à l'égard des modes de présentation des produits de viande. **Cette recommandation concerne tout particulièrement la viande bovine**, comme l'a suggéré M. Michel Joly, Vice-Président des Jeunes Agriculteurs, lors de son audition au Sénat.

Dans ce secteur, le seul produit élaboré reste, en définitive, le steak haché. Il est nécessaire d'innover, à la manière de ce qui a été réalisé dans le secteur de la volaille, en **proposant aux consommateurs des produits prêts à l'emploi**. Des **crédits de recherche** doivent être dégagés dans ce but.

Au-delà de la satisfaction des consommateurs, l'intérêt de développer de nouveaux produits réside également dans la **possibilité de valoriser les quartiers avant des carcasses, qui sont aujourd'hui moins facilement commercialisables que les quartiers arrière**. Cette l'absence de débouchés est particulièrement problématique pour les viandes de qualité issues du troupeau allaitant, comme l'ont fait observer des interlocuteurs lors d'une réunion de travail au Conseil général de l'Aveyron.

4. Compléter l'information donnée aux consommateurs, notamment par le biais de l'étiquetage

La filière viande doit également prendre en compte le besoin de « réassurance » des consommateurs, en répondant à leur demande d'information, ce quel que soit le segment sur lequel se positionne le produit.

Particulièrement marqué à l'égard de **l'origine des produits**, ce besoin d'information des consommateurs plaide, tout d'abord, en faveur d'un renforcement de la **réglementation relative à l'étiquetage de la viande bovine**. La réglementation applicable mérite ainsi d'être renforcée à trois niveaux :

– **en matière de vente de viande au détail (GMS, boucheries) ;**

Votre rapporteur souhaite que soit rétablie **l'obligation de faire figurer les mentions de l'origine, de la race, du type (lait, viande) et de la catégorie (jeune bovin, génisse, vache, bœuf) sur les étiquettes de viande bovine vendue au détail**, comme le prévoyait la réglementation française antérieure au règlement communautaire du 17 juillet 2000 concernant l'étiquetage de la viande bovine, lequel a constitué un recul en matière d'information des consommateurs. Certes, il ne s'oppose pas à l'indication des ces informations, mais celles-ci sont désormais considérées comme facultatives, de sorte que l'information des consommateurs est désormais suspendue à la bonne volonté de l'interprofession. Une réouverture des négociations communautaire sur le règlement précité est souhaitable.

– **dans le circuit de la restauration hors domicile (RHD).**

Il est indispensable de compléter la réglementation applicable, afin que les **consommateurs puissent avoir accès, dans ce circuit de distribution, aux informations sur l'origine de l'animal dont est issue la viande bovine qui leur est servie**. Votre rapporteur considère que ces informations doivent figurer systématiquement sur les menus des restaurants et

des cantines. **Un décret en ce sens est actuellement en préparation au ministère de l'agriculture. Votre rapporteur souhaite qu'il soit publié dans les plus brefs délais.**

Concernant les autres viandes, le renforcement de la réglementation relative à l'étiquetage, s'il est souhaitable à terme, reste toutefois tributaire de la mise en place de l'identification individuelle qui est, pour l'instant, envisagée pour les ovins, mais pas pour les non-ruminants. Il convient toutefois d'encourager les professionnels à adhérer aux démarches volontaires mises en place par les interprofessions, telle que l'initiative « viande porcine française ».

En outre, il serait souhaitable de **travailler à une simplification de l'étiquetage, afin d'assurer sa lisibilité.** Le règlement communautaire du 17 juillet 2000 précité a allongé la liste des informations non directement destinées aux consommateurs, telles que le numéro d'abattoir ou celui de l'atelier de découpe. **Il serait nécessaire de regrouper sur les étiquettes,** d'un côté, les informations qui concernent les services de contrôle, de l'autre celles qui, à l'instar de la race, de la catégorie, de l'origine, de la date de péremption ou encore du prix, sont recherchées par le consommateur.

Enfin, toutes les informations n'ont pas vocation à figurer sur les étiquettes des produits de viande. Afin de ne pas surcharger ces dernières, le recours à d'autres types de support est envisageable. A titre d'exemple, le Conseil national de l'Alimentation suggère que l'information sur les modes d'élevage soit diffusée sur les lieux de vente au moyen de bornes informatives.

H. METTRE L'ACCENT SUR LA COMMUNICATION

1. Concentrer les crédits et les efforts sur des campagnes ciblées et d'envergure

Les récentes crises de confiance qui ont affecté le secteur des viandes, en particulier de la viande bovine, ont entraîné une augmentation ponctuelle des crédits consacrés aux actions de communication.

Il importe cependant que cette stratégie communicante soit pérennisée au-delà des crises car elle est aujourd'hui partie intégrante de toute stratégie commerciale.

Dans cette optique, votre rapporteur préconise **d'éviter le saupoudrage et la dispersion des crédits**. Il est nécessaire de regrouper les fonds pour mener des actions pertinentes, qui impliquent le recours à des moyens coûteux comme les spots télévisés.

A l'échelle régionale, il peut être intéressant d'affecter une partie de l'enveloppe de flexibilité pour financer des actions de communication en relation avec des territoires particuliers.

2. Privilégier des messages axés sur le métier d'éleveur et le plaisir de consommer de la viande

Il convient d'être particulièrement attentif aux messages véhiculés par les campagnes de communication.

- Votre rapporteur se montre favorable à des **actions visant à expliquer le métier d'éleveur, afin de rappeler à une société de plus en plus coupée des réalités agricoles, les soins et l'attention exigés par cette activité**. Il s'agit, dans le même temps, de mettre en avant le rôle joué par les éleveurs en termes d'entretien de l'espace rural et d'implication dans la vie économique locale.

La campagne menée actuellement sur TF1 par les centres d'information des viandes et du lait, sous la forme de courts-métrages diffusés avant le journal de 20 heures, portant sur le métier d'éleveur bovin, constitue un bon exemple des actions à conduire.

- Il convient également de privilégier des **messages mettant l'accent sur le plaisir gustatif voire les apports nutritionnels qui s'attachent à la consommation de viande**, comme l'a récemment suggéré M. Robert Rochefort, Directeur du CREDOC, à l'occasion de la dernière Assemblée générale du Syndicat national de l'industrie des viandes (SNIV). La dimension conviviale de la consommation de viande, élément indispensable à tout vrai repas, doit également être mise en valeur.

En revanche, il apparaît désormais **souhaitable de se détacher des messages hérités de la crise**, trop axés sur la sécurité sanitaire de la viande, qui, au lieu de rassurer les consommateurs, pourraient, de par leur insistance, avoir l'effet inverse.

3. Accompagner par une communication pédagogique et informative

Pour répondre au besoin de réassurance des consommateurs, il ne faut pas négliger la **dimension pédagogique de la communication**.

A cet égard, selon l'avis du Conseil national de l'Alimentation déjà cité, une **communication axée sur les contrôles sanitaires** à l'égard des animaux d'élevage et des denrées d'origine animale est tout à fait légitime. De même, il convient de répondre au besoin d'information des consommateurs sur les modes d'élevage, notamment sur l'alimentation des animaux.

En outre, il est souhaitable de dispenser aux consommateurs une **communication explicative sur la lecture de l'étiquetage des viandes**.

Pour autant, il ne s'agit pas de faire de ces thèmes les messages de grandes campagnes de communication. Il convient plutôt d'apporter ces informations à la faveur d'une **communication de proximité**, délivrée par exemple, sur les **lieux d'achat**, par l'intermédiaire des bouchers voire, en GMS, par l'utilisation de bornes informatives.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa séance du mardi 5 novembre 2002, la Commission des Affaires économiques a procédé à l'examen du rapport de la mission d'information « avenir de l'élevage, enjeu territorial, enjeu économique ».

M. Jean-Paul Emorine, président de la mission d'information sur l'avenir de l'élevage, s'est félicité du travail accompli au sein de la mission d'information, précisant que celle-ci avait conduit une trentaine d'auditions au Sénat et effectué neuf déplacements en province, à l'invitation de conseils généraux et régionaux.

M. Gérard Bailly, rapporteur, a tout d'abord constaté que l'élevage constitue un enjeu territorial déterminant pour la cohésion spatiale de la France et que la fragilisation structurelle de la filière de l'élevage peut amener des bouleversements économiques, environnementaux et sociaux, dont l'ampleur demeure insoupçonnée.

Il a observé qu'outre des charges et des surcoûts croissants, les éleveurs supportent, aujourd'hui, les conséquences des crises récentes qui ont provoqué une érosion de leurs revenus et, à leurs yeux, une perte de confiance de la société, ainsi que la cessation de l'activité d'un nombre croissant d'exploitants.

Dans les zones rurales fragiles, a estimé le rapporteur, cette évolution menace la pérennité d'acteurs économiques fortement dépendants de la présence d'éleveurs (abattoirs, vétérinaires ou PME) et des services publics de proximité (écoles, bureaux de postes ou petits commerces); aussi bien l'existence de nombreuses communes rurales est-elle en jeu, car la régression de l'élevage accélérerait la déqualification des paysages, l'extension des friches et la fermeture des vallées.

M. Gérard Bailly, rapporteur, a observé que les éleveurs devaient de plus en plus s'accommoder de nouveaux usages des territoires ruraux gênants pour leur activité, alors même que des contraintes particulières pèsent sur l'élevage, notamment en montagne, avant de présenter les propositions de la mission d'information.

S'agissant des problèmes liés à l'installation et à la maîtrise du foncier, il a proposé :

– de faciliter la pratique du fermage et d'utiliser le levier fiscal pour encourager l'installation, ainsi que de donner aux SAFER les moyens de mener une politique de stockage en faveur des jeunes agriculteurs ;

– de permettre le versement de la deuxième fraction de la « dotation jeune agriculteur » (DJA), dans le cas où un jeune installé n'a pas atteint ses objectifs en raison de difficultés conjoncturelles ;

- d’encourager l’installation par des prêts de carrière, à échéance longue et à taux d’intérêt bonifié ;

- de favoriser, dans les zones menacées de déprise, la construction de bâtiments-relais.

Afin d’améliorer l’environnement économique et juridique des exploitations d’élevage, il a proposé :

- de soutenir davantage la construction et la modernisation des bâtiments d’élevage ;

- d’adapter le programme de maîtrise des pollutions d’origine agricole (PMPOA), en n’imposant pas la mise aux normes aux éleveurs dont la pérennité de l’exploitation n’est pas assurée, ou encore en prévoyant l’attribution de soutiens renforcés aux projets collectifs de traitement des lisiers ;

- de revaloriser les aides à la mécanisation, dans les zones de montagne où certains matériels agricoles ont une vocation environnementale et d’entretien du paysage ;

- d’alléger les contraintes découlant de la législation sur l’urbanisme et sur l’environnement ;

- et de favoriser le développement des groupements d’employeurs et des services de remplacement.

Pour préserver et développer l’élevage herbager le rapporteur a préconisé d’instaurer une prime destinée à soutenir spécifiquement l’élevage à l’herbe, indispensable dans les régions menacées de déprise. Il a également suggéré :

- de maintenir les mécanismes de gestion de marché, notamment l’intervention publique, dans l’organisation commune de marché et des mesures visant à maîtriser l’augmentation du potentiel de production, la limitation du poids des carcasses, outre le maintien des quotas laitiers ;

- de poursuivre la différenciation qualitative de la production ovine par rapport à la viande ovine importée, et son adaptation aux contraintes du marché ;

- de réfléchir aux possibilités de soutien du développement de la production chevaline.

Plaidant en faveur d’un revenu décent pour les éleveurs, le rapporteur a proposé d’en revenir à des prix rémunérateurs et d’envisager les modalités d’un allègement de la taxe sur le foncier non bâti pesant sur les agriculteurs présents dans les zones en déprise, sous réserve d’une compensation aux communes rurales.

En ce qui concerne l’assouplissement des rigidités administratives qui pèsent sur les éleveurs, il a suggéré de réduire le nombre de déclarations exigées des éleveurs, de faire des DDAF les interlocuteurs uniques des éleveurs en leur confiant

l'instruction des dossiers et le paiement des aides, d'accélérer l'institution du registre parcellaire graphique, qui simplifierait les déclarations de surfaces et de simplifier le contrat territorial d'exploitation (CTE), conformément aux orientations du ministre de l'agriculture.

Pour améliorer les conditions de transformation et commercialisation, M. Gérard Bailly, rapporteur, a proposé de renforcer l'organisation économique de la filière viande, de rendre plus objectives les relations avec les abattoirs en recourant aux machines à classer, de favoriser le développement des « circuits courts » et de renforcer l'application de la loi « NRE » pour éliminer la pratique des marges arrières. Il a plaidé pour le renforcement des moyens de la Commission d'examen des pratiques commerciales et la mise en place d'un observatoire des marges, ainsi que pour une modification du code des marchés publics destinée à autoriser les gestionnaires publics de restauration collective à retenir la race des animaux et la proximité des fournisseurs comme critères de sélection dans les appels d'offre.

Afin de répondre aux attentes des consommateurs, le rapporteur a jugé souhaitable d'encourager l'utilisation des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine, d'encourager l'innovation, pour proposer aux consommateurs de la viande bovine sous des formes nouvelles, répondant à leur exigence de praticité, de compléter l'information donnée aux consommateurs de viande par le biais de l'étiquetage et, s'agissant de la viande bovine, de rétablir l'obligation de faire figurer la race, le type et la catégorie des bovins sur l'étiquette, dans la vente au détail, en imposant, en outre, à la restauration hors domicile (RHD) d'indiquer à ses clients l'origine de la viande qui leur est servie.

Concluant en mettant l'accent sur la nécessaire politique de communication, il a enfin jugé souhaitable de concentrer les crédits et les efforts sur des actions d'envergure et de privilégier, outre la communication sur le métier d'éleveur, de plus en plus méconnu par la société urbaine, le plaisir gustatif qui s'attache à la consommation de viande, grâce à une communication pédagogique et informative, destinée par exemple, à faciliter la lecture des étiquettes.

M. Daniel Reiner a affirmé qu'il partageait les propositions formulées. Il a considéré que la faiblesse des prix d'achat aux producteurs rendait nécessaire une intervention des pouvoirs publics. Il a fait valoir qu'il était difficile d'envisager une baisse de la taxe foncière sur la propriété non bâtie, dès lors que celle-ci représente une part importante des recettes des communes rurales. Rappelant la nécessité d'une simplification administrative, il a souhaité savoir si la mission proposait de substituer la nouvelle prime herbagère liée au territoire à l'ensemble des primes existantes, en particulier aux aides directes à l'animal, comme cela avait été évoqué au cours de débats au sein de la mission d'information. Estimant que le dossier de l'élevage ne pouvait être dissocié de celui de l'avenir de la PAC, il a souhaité savoir s'il était envisagé de proposer une modification de la répartition des crédits européens en faveur des éleveurs. Enfin, il a souhaité connaître la position de la mission d'information à l'égard de quotas de production dans le domaine de l'élevage.

M. Gérard Bailly, rapporteur, a répondu qu'il insistait, dans le rapport, sur l'écart entre les prix à la production et les prix à la consommation, précisant que telle

était la raison pour laquelle la mission proposait la création d'un observatoire des marges. S'agissant de la taxe sur la propriété foncière non bâtie, il a indiqué que le rapport ne proposait pas sa suppression, mais seulement d'ouvrir une réflexion en la matière, estimant notamment qu'il serait souhaitable de lier davantage cette imposition à la valeur productive des terres agricoles. Se déclarant favorable sur le principe à des aides à l'élevage davantage liées au territoire, il a toutefois appelé à une certaine prudence, et souhaité que des simulations soient conduites au préalable, pour déterminer si la France aurait intérêt à une telle réforme. Dans un premier temps, a-t-il poursuivi, la mission préfère une coexistence des aides à l'animal avec la prime dont elle propose la création. Il a déclaré que l'idée de quotas en viande bovine méritait d'être approfondie, cela ne pouvant toutefois être envisagé qu'à l'échelle européenne.

M. Hilaire Flandre s'est déclaré favorable à une seule prime liée aux surfaces, qui prendrait également en compte le taux de chargement et le nombre d'unités de travail. Craignant que le secteur de l'élevage bovin ne s'oriente vers une surproduction structurelle, il a plaidé en faveur de mesures de maîtrise de la production. A cet égard, il a considéré que la proposition de quotas sur la viande n'était pas une bonne solution car elle risquait de créer des tensions entre les exploitations du cheptel allaitant et celles du cheptel laitier, voire avec celles pratiquant l'élevage mixte, comme en Meurthe-et-Moselle et dans les Ardennes. Il a rappelé l'intérêt d'une prime au retrait des petits veaux. Il a estimé que la maîtrise du poids des carcasses passait par des modes d'élevages plus extensifs. Il a souhaité que l'élevage ovin soit encouragé, notamment dans les zones défavorisées, insistant sur le déficit de la France en matière de viande ovine. Enfin, il a relativisé le montant à l'hectare que représente la taxe foncière sur la propriété non bâtie, soulignant en revanche l'importance de cette ressource pour les communes rurales.

M. Gérard Bailly, rapporteur, a répondu qu'il mettait surtout en cause les grandes disparités du montant de cet impôt et la charge qu'il faisait peser sur les terres peu productives, notamment en zone de montagne. S'agissant des petits veaux laitiers, il a indiqué que le rapport recommandait leur valorisation dans la filière de l'alimentation des animaux de compagnie. Il a toutefois nuancé la perspective d'une surproduction structurelle de viande bovine, indiquant qu'une étude récente de l'Institut de l'Elevage envisageait un équilibre du marché européen de la viande bovine à l'horizon 2008.

Après avoir constaté que l'existence d'une multiplicité de primes entraînait une suradministration de l'élevage bovin, M. Daniel Raoul a considéré que la juxtaposition des aides à l'animal et de la prime à la surface herbagère allait encore complexifier le dispositif.

M. Jean-Paul Emorine a répondu que le rapport propose une vraie mesure de simplification administrative. Dès lors que les directions départementales de l'agriculture sont en mesure de disposer, grâce à la banque nationale de données d'identification des bovins, de toutes les informations nécessaires sur chaque cheptel, les éleveurs pourraient être dispensés d'accomplir les multiples démarches de demandes d'aides, à l'exception de la déclaration annuelle de surface et de la tenue du registre des bovins sur l'exploitation. Abordant la question de la taxe sur le

foncier non bâti, il a fait valoir que toute réforme tendant à réviser les valeurs cadastrales se heurtait au problème de la différence de valeurs locatives entre les régions. Sans proposer une suppression pure et simple, a-t-il ajouté, la mission d'information souhaite qu'une réflexion soit engagée sur ce dossier dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale.

M. Gérard Bailly, rapporteur, a précisé que le rapport détaillait l'ensemble des formalités administratives et des contrôles qui étaient imposés aux éleveurs en contrepartie de la perception des aides.

M. Marcel Deneux a remercié la mission d'information sur l'élevage pour la contribution qu'elle apporte, par son rapport, à la réflexion de la mission d'information sur la réforme de la PAC. Il s'est déclaré pessimiste sur la perspective d'un équilibre économique du marché de la viande bovine. Il a insisté sur les difficultés pratiques que poserait une réforme de l'imposition sur le foncier non bâti. Enfin, il a plaidé pour une réflexion plus large sur les problèmes inhérents à l'élevage des non-ruminants, notamment en termes d'aménagement du territoire.

M. Jean-Paul Emorine a affirmé que le rapport évoquait bien les enjeux de l'élevage hors-sol, même s'il s'était plus attaché à ceux de l'occupation de l'espace par les ruminants. Il a considéré qu'une réflexion sur le foncier non bâti était nécessaire pour encourager l'occupation des espaces en voie de désertification.

M. Hilaire Flandre a exprimé son scepticisme à l'égard de toute réforme touchant la taxe sur le foncier non bâti, craignant qu'une baisse des valeurs locatives soit compensée par une augmentation des taux et que sa suppression aboutisse à la création d'un autre impôt en remplacement. Il s'est déclaré favorable à une interdiction de la concentration d'animaux dans certaines régions, mettant l'accent sur ses conséquences environnementales.

M. Gérard Bailly, rapporteur, a fait observer qu'il était aujourd'hui pratiquement plus difficile d'installer des élevages hors sol dans les régions qui n'en comptent pas du tout que dans celles qui en comptent trop. Il a également insisté sur l'importance économique de ce type de production pour une région comme la Bretagne, faisant notamment référence aux propos tenus par M. Philippe Lassourd dans le cadre des travaux de la mission d'information. Rappelant qu'il était favorable à l'instauration, à terme, d'une prime unique à l'hectare herbager, il a considéré qu'une telle réforme exigeait, au préalable, un travail approfondi, basé sur de sérieuses simulations. Revenant sur la taxation du foncier non bâti, il a fait observer qu'il était aberrant de taxer des terres qui retournent à la friche, alors qu'une exonération serait incitative au maintien de l'élevage.

M. Marcel Deneux a considéré que les difficultés environnementales rencontrées en Bretagne exposaient cette région à une crise de grande ampleur, qui rendrait nécessaire une véritable restructuration. Il s'est inquiété, en outre, des conséquences sur la filière viande du projet de directive relatif au transport des animaux.

M. Gérard Le Cam a relevé que l'agrandissement des exploitations en place constituait un obstacle important à l'installation. Concernant le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), il s'est dit opposé à l'idée de n'imposer la mise aux normes qu'aux seules exploitations dont la pérennité est assurée, considérant la mise aux normes comme incontournable dans les zones intensives. Il a plaidé en faveur de mesures plus répressives contre les pratiques de la grande distribution. Après s'être déclaré peu convaincu par l'idée d'une valorisation des veaux laitiers dans la filière des aliments pour animaux de compagnie, il a mis l'accent sur les contraintes induites par les nouvelles normes de bien-être applicables en vitellerie.

M. Gérard Bailly, rapporteur, a mis en évidence un phénomène de polarisation des installations, expliquant que les jeunes fuient les zones en voie de désertification et ne s'installent, en définitive que dans les régions agricoles dynamiques.

M. Gérard Larcher a fait observer que la fermeture des vallées concernait aussi les zones périurbaines, citant l'exemple de la forêt de Chevreuse. Il a considéré que la réglementation sur le bien-être animal répondait bien aux préoccupations des urbains, mais n'était pas exempte de risques pour le monde rural. Il a notamment exprimé la crainte que les normes proposées en matière de transport des animaux vivants accélèrent la déprise des territoires extensifs, compte tenu de leur éloignement par rapport aux zones d'abattage. A cet égard, il s'est montré préoccupé par la disparition des petits abattoirs de proximité qui, a-t-il expliqué, menace directement l'avenir des animaux de races locales, fortement dépendants de ces structures d'aval. Revenant sur la question du bien-être animal, il a fait observer que si la limitation des temps de transport au nom du bien-être animal était peu contraignante pour les Pays-Bas, elle l'était en revanche beaucoup plus pour la France, compte tenu de l'étendue de son territoire. C'est pourquoi il a souhaité que la commission suive avec la plus grande attention l'évolution de la législation européenne sur le transport des animaux.

La commission a alors adopté le rapport d'information à l'unanimité.

ANNEXE I

LES AIDES DIRECTES EUROPÉENNES AU MARCHÉ BOVIN EN 2002

	Plafond de densité (en UGB/ha)	Plafond national	Montant par animal primé (en euros)
PMTVA	1,9	3.779.866 têtes	Part européenne : 200 € Part nationale : . 50 €(pour les 40 premiers animaux) . 25,85 €(au-delà)
PSBM	1,9	1.734.779 têtes	de 150 à 210 €selon l'âge de l'animal
PAB	1,9	Gros bovins (>8 mois) : 4.041.075 têtes Veaux (1 à 7 mois et <160 kg) : 2.045.731 têtes	Gros bovins : 80 € Veaux : 50 €
Complément extensif			40 euros si le chargement est compris entre 1,4 et 1,8 UGB/ha 80 euros si le chargement est inférieur à 1,4 UGB/ha.

ANNEXE II

OCM BOVINE : ÉVOLUTION DU BUDGET COMMUNAUTAIRE ET PRINCIPAUX POSTES

(en millions euros)

	1992	1999	2002 (avant budget)
Restitutions	1333	595	480
Intervention publique	2191	-36	795
Prime vache allaitante	436	1658	2031
Prime bovin mâle	453	1297	1800
Complément extensif	-	714	751
Prime à l'abattage	-	-	1371
Flexibilité	-	-	322
Achat-destruction et achat spécial	-	-	420
Autres dépenses (dont abattages au Royaume-Uni à partir de 1996)	13	350	401
Total	4426	4578	8371

Source : Institut de l'Élevage

ANNEXE III

LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES AU SÉNAT

I. ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES INSTITUTIONNELS

M. Marcel Astruc, membre du bureau de la Fédération nationale des maires ruraux (FNMR)

M. Christian Babusiaux, Président du Conseil national de l'alimentation accompagné de **M. Daniel Nairaud**, secrétaire général

M. Jacques Andrieu, chef du bureau des bovins et ovins au ministère de l'agriculture

M. Bernard Baudienville, responsable du secteur « élevage et viandes » du Centre français du commerce extérieur (CFCE)

M. Frédéric Gueudar Delahaye, Directeur de l'Office interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'agriculture (OFIVAL)

MM. Jean-Louis Porry et **Marcel Jambou**, co-auteurs d'un rapport sur l'avenir de l'élevage allaitant

II. SYNDICATS ET ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

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

M. Pierre Chevalier, Président de la Fédération nationale bovine (FNB) et du Centre d'information des viandes (CIV)

M. Régis Chevallier, Secrétaire général de la Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL)

M. Gilles Rousseau, Président de la Fédération française des marchés de bétail en vif (FFMBV)

M. Bernard Airieau, Président de l'Institut de l'Elevage et **M. Claude Allo**, Directeur général

M. Benoît-Joseph Caffin, Vice-président de la « section porc » de la Fédération nationale des coopératives bétail et viandes (FNCVB) ; **M. Joseph Gaborit**, Président, et **Mme Christèle Josse**, animatrice, de la « section bovine » ; et **M. Joseph Lebreton**, Président de la « section entreprises »

M. Eliseef, directeur, et **M. Dominique de Montalivet**, trésorier de la Société des Agriculteurs de France (SAF)

M. Denis Grosjean, Vice-président, et **M. Jean-Pierre Arcoutel**, secrétaire général, de la Fédération nationale ovine (FNO).

M. Michel Joly, Vice-président des Jeunes Agriculteurs

M. Jean-Michel Lemétayer, Président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

M. Jean Mazet, Président de la Fédération française des commerçants en bestiaux (FFCB) et **M. Dominique Grange**, Directeur

MM Michel Mervin, Vice-président, **Jean-Michel Decherf**, Secrétaire général, et **Marc-Henri Cassagne**, Directeur de la Fédération nationale des groupements de défense sanitaire du bétail (FNGDS)

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

M. Jean Salmon, premier Vice-Président de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA)

M. Claude Roulleau, Président de l'Union des coopératives élevage et insémination animale (UNCEIA)

M. Daniel Rabiller, Président de la Fédération nationale des coopératives de producteurs d'alimentation animale (SYNCOPAC)

M. Joël Breton, membre du Bureau du Syndicat national de l'industrie des viandes (SNIV)

M. Pierre Perrin, Président de la Confédération française des bouchers-charcutiers-traiteurs (CFBCT)

M. Bruno Delavenne, secrétaire général de la Fédération nationale de la propriété agricole

M. Daniel Rabiller, Vice-président d'In Vivo.

M. Maurice Barbezant, Directeur de l'Union Nationale des Coopératives Agricoles d'Élevage et d'Insémination Animale « UNCEIA ».

III. ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

M. Olivier Andrault, Directeur scientifique de l'association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

Mme Marie-José Nicoli, Présidente de l'UFC-Que choisir ?

IV. ORGANES DE RÉFLEXION ET SOCIÉTÉ CIVILE

M. Olivier Bertrand, Vice-président de l'Association pour le développement de l'aménagement foncier agricole et rural (Andafar), et Vice-président de la commission « développement durable » du Comité des régions

M. Dominique Guénier, Président du CER de l'Eure, et **M. Joseph Lebret**, Directeur-adjoint du CER de Vendée, pour le Conseil national des centres d'économie rurale (CNCER)

M. Michel Collonge, rédacteur en chef du journal *la France agricole*, accompagné de **M. Eric Martene**

ANNEXE IV

PERSONNALITÉS RENCONTRÉES AU COURS DES DÉPLACEMENTS EN PROVINCE

I. DÉPLACEMENT EN LOIRE-ATLANTIQUE, LE 3 AVRIL 2002

Réunion de travail à Nantes, au Conseil Général de la Loire-Atlantique

M. Hugues Archambeaud, Directeur du Conseil général de Loire-Atlantique
M. Jean-Pascal Beranger, Syndicat Limousin
M. Yannick Bigaud, Vice-président du Conseil général ; Maire de Guéméné
M. André Charbonnier, SOVIBA
M. Hubert Garaud, CANA
M. Jean-Pierre Gasnier
M. Michel Genthon, Chef de service du Conseil général de Loire-Atlantique
M. Gilles Guibert, Syndicat de race
Mme Muriel Guillet, DDAF
Mme Catherine Laille, Conseil régional de Loire-Atlantique
M. Jean-Daniel Lecarlon, Coordination rurale
M. Patrick Mareschal, Conseiller général
M. Paul Meignen, Syndicat Blard Aquitain
M. Bernard Morilleau, Crédit Agricole de Loire-Atlantique
M. Patrick Poirier, DDAF
Mme Françoise Verchere, Conseillère générale ; Maire de Bouguenais
M. Daniel Viaud, UDSEA

Visite de l'exploitation de M. Ménard, éleveur de bovins au Loroux-Bottereau

II. DÉPLACEMENT EN ILLE-ET-VILAINE, LE 4 AVRIL 2002

Rencontres à la Mairie de La Guerche de Bretagne

M. Jean-Louis André, Confédération paysanne d'Ille et Vilaine
M. Yves Barbier, Directeur adjoint de l'ADASEA
M. Galais, Maire, membre de la Confédération.
M. Loïc Gourhaud, Jeunes Agriculteurs
M. Dominique Langlois, Président directeur général de SVA
Mme Geneviève de Lansalut, Groupe CERGIV
M. Jean Malapert, Président de la Communauté de communes
M. Henri Malard, FIT International (Produits laitiers)

M. Joseph Marquet, ARCA
M. Michel Mervin, Vice-président de CORALIS
Mme Annie Moutel, Association des Maires d'Ille et Vilaine
M. Karl Mühlberger, Groupe CERGIV
M. Philippe Quevremont, Directeur de la DDAF d'Ille-et-Vilaine
M. Jean-Pierre MOUROCQ, Président de la Coopérative agricole d'insémination animale et d'amélioration du cheptel du Finistère et des Côtes d'Armor ;

III. DÉPLACEMENT EN RÉGION POITOU-CHARENTES, LE 17 AVRIL 2002

Réunion de travail à Poitiers, au Conseil régional de Poitou-Charentes

M. Claude Agard, Président du Comité de Coordination des Collectivités (restauration collective)
Mme Marie-Claude Bergero, Conseiller régional
Les membres de la commission « agriculture » du Conseil régional
M. Jacques Chauvin, Président d'Interviandes (interprofession)
M. Jean-Claude Chevalier, Président du Syndicat de la Boucherie et Boucherie-Charcuterie Traiteur
Mme Christèle Daniaud, Présidente du Centre Régional des Jeunes Agriculteurs (CRJA)
M. Jean-Marie Davion, Vice-Président de l'Association Centrale des Laiteries
M. Pierre Faure, Directeur régional de l'Agriculture et de la Forêt
M. Joseph Gaborit, Président du Groupement de Promotion Lait-Viande (GPLV)
M. Georges Gilbert, ancien Président de l'Alliance Pastorale
M. Michel Grenot, Conseiller Régional de Poitou-Charentes
M. Philippe Juchault, Chargé de mission au Conseil général des Deux-Sèvres
M. Hervé Léger, Chef du Secteur OFIVAL
M. Jacques Mathé, Responsable du Centre d'Economie Rurale (CER) des Deux-Sèvres
M. Jean-Luc Mathieu, Vice-Président de la Chambre d'agriculture de la Vienne, représentant l'Interprofession bovine de Poitou-Charentes
M. Hervé de Monvallier, Président de l'Alliance Pastorale
M. Guy Parnaudeau, Membre du Bureau de la Chambre Régionale d'Agriculture
M. Claude Roulleau, Président du Conseil économique et social de Poitou-Charentes
M. Daniel Rouvreau, Président de la Fédération Régionale des Syndicats d'Exploitants Agricoles

IV. DÉPLACEMENT EN SAÔNE-ET-LOIRE, LE 21 MAI 2002

Réunion de travail à l'Institut du Charolais, à Charolles

M. René Beaumont, Président du Conseil général de Saône et Loire
M. Pierre-Henry Maccioni, Préfet de Saône et Loire

M. Luc Levi Alvares, Directeur Equipement Rural et Agriculture – CG 71
M. Pascal Very, Laboratoire vétérinaire – CG 71
M. Yves Mercier, Institut charolais Charolles
M. Thierry Pages, UPRA moutons charollais
M. Hubert Burtin, UPRA moutons charollais
M. Henri Baladier, Association charollais label rouge / GECSEL
M. Joël Breton, DG SICAVYL
M. Christian Bourget, DGA CG 71
M. Paul Pluchaud, CG
M. Pierre Largy, ADASEA 71
M. Max Chaume, Charolais Terroir
M. Jean-François Peguet, Maire de St Christophe en Brionnais
M. Paul Chevalier, Institut charolais
M. Xavier Rizet, Jeunes agriculteurs 71
M. Jean-Luc Desbrosses, SAFER 71
M. Christian Decerce, FDSEA 71
M. Bernard Dessendre, Conseil général
M. Thierry Coton, D.S.V.
M. Alain Maraval, DDAF Saône et Loire
M. Jean-Patrick Courtois, Sénateur maire de Macon
Mme Françoise Fugier Sous-Préfet de Charolles
M. Maurice Benas, Conseiller général 71
Mme. Gisèle Cornier, Président de la Chambre d’agriculture
M. Jean-Marc Nesme, Vice-Président du Conseil régional de Bourgogne
M. Jean Drevon, maire
M. Michel Desserterme, Conseiller général
M. Hubert Burtin, Syndicat des négociants
M. Daniel Berthenet, Président du CER de Saône-et-Loire
M. Guy Fonteniaud, Charolais Horizon
M. Louis Boutard, CGER
M. André Elfantin, CGER

Réunion de travail à la Ferme expérimentale de Jalogny

M. Sylvain Chauy, Agriculteur, élu chambre agriculture, responsable prof. ferme Jalogny
M. Olivier Poiseau, Responsable technique de Malogny– CA 71
M. Pierre Terrier, Directeur chambre d’agriculture

Visite de l’abattoir BIGARD à Cuiseaux

M. Paul Aillery, Directeur

V. DEPLACEMENT DANS LE JURA, LE 22 MAI 2002

Réunion de travail au Conseil général du Jura, à Lons-le-Saunier

M. Alain Maire-Amiot, Directeur GDS de Lons le Saunier
M. Claude Metraille, Président GDS de Choisey

M. Daniel Pujol, Eleveur de chevaux à Pont d'Héry
M. Gérard Aymonier, Président EDCL à Marnoz
M. Michel Letre, Président EDE - IURM
M. Philippe Groperrin, Directeur c. laitier et EDE à Lons le Saunier
M. Pascal Monnoyeur, Président c laitier à Songeson
Mme Marie-Chantal Ferreux Présidente CERJ à Charbonny
M. Georges Vossot Président SDPA à ?? (39500)
M. Christophe Catheno, Coordination rurale à Plasne
M. François Clement, Président de la fédération J. du commerce à Bletterans
M. Yves Brelot, Boucher à Poligny
M. Robert Fournier, Confédération de Tourmont
M. Franck David, Conseil général
M. Jean Chanoppin, Maire de Champagnole – Député 2^e Cir.
Mme Marie-Christine Chauvin, Conseiller général
M. Michel Dupuy, Conseil général Dare
M. Gilbert Blondeau, Conseiller général
Mme Béatrice Huber, Directrice au Conseil général Dare
M. René Millet, Vice-président du Conseil général
M. Luc Ogier, Vice-président JA à La Ferté
M. Stéphane Ramaux, CDJA à Germigney
M. François Gaudron, Jura agricole et rural Lons
M. Pierre Quintard, Président ADASEA à Lemuy
M. Dominique Chalumeaux, Vice-président de la chambre d'agriculture,
Vice-président F.C. élevage à Verges
M. Alain Romand, Président de la Société coopérative agricole Jura Bétail
M. Frédéric Perrot, Président FDSEA du Jura
Mme Chantal Saget, Présidente chambre d'agriculture du Jura
M. Patrick Elvezi, Directeur chambre d'agriculture
M. Gérard Bouchot, Directeur départemental de l'Agriculture et de la Forêt
M. Bruno Bastien des services de la Direction départementale de l'Agriculture
et de la Forêt

Réunion de travail à la communauté de communes du Plateau, à Bonnefontaines

M. Jacques Pelissard, Député du Jura, maire de Lons le Saunier
M. Patrick Elvezi, Directeur chambre d'agriculture
Mme Odile Bruey
M. Dominique Pagnier, Adjoint
M. René Millet, Conseiller général
Mme Isabelle Tissot, Conseil général
M. Raphaël Farrugia, Agriculteur ovins à Bonnefontaine
M. Daniel Joly, Eleveur ovins à Lemuy
M. Jean-Luc Clement, Eleveur ovins à Edenoz le Sec
Mme Chantal Saget, Présidente chambre d'agriculture du Jura
M. Didier Juillard, Directeur ADACCA
M. J.F. Gaillard, Conseiller général

Visite de la ferme-relais de M. et Mme Raphaël Farrugia de Bonnefontaine

● **Visite de la ferme de l'Aurochs**

Mme Lucette Guidoni, maire de Ménétrux-en-Joux
Mme Colette Roux, Présidente de l'Association foncière pastorale
Mme Chantal Saget
M. Patrick Elvezi
M. René Millet

VI. DÉPLACEMENT EN MEURTHE-ET-MOSELLE, LE 28 MAI 2002

Déjeuner de travail à Nancy, au Conseil général de Meurthe-et-Moselle

M. Michel Dinet, Président du Conseil général
Mme. Evelyne Didier, sénateur de Meurthe-et-Moselle
M. Gérard Husson, vice-président du Conseil général
M. Jean-Paul Vinchelin, vice-président du Conseil général
M. Maurice Villaume, vice-président du Conseil général
M. Petitjean, directeur départemental adjoint de l'Agriculture et de la Forêt
M. François Thomas, président de la Chambre d'Agriculture de Meurthe-et-Moselle
M. Louis Chretien, président du Centre de gestion de Meurthe-et-Moselle
Délégation de la commission « développement » du Conseil général :
* **M. Jean-Jacques Henry**
* **M. Henry Lemoine**

Visite de l'exploitation élevage bovin allaitant de M. Philippe Vosgien, à Manoncourt-en-Woëvre

Visite de l'exploitation bovin lait de M. Jean-Claude Marchall, à Arraye-et-Han

Table ronde à l'hôtel de ville de Nomeny

M. Bernard Bartho, Président de la Coopérative agricole laitière de Blâmont
M. Colin, Président de la Coopérative agricole de production de viande de Lorraine (CAPVL)
M. Raymond Frenot, SOCOPA Est
M. Jean-Jacques Henry, Conseiller général
M. Maurice Heriat, Président de la section ovine de la FDSEA
M. Gérard Husson, Vice-Président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle
M. Olivier Jacquin, Président de la Communauté de communes des Trois vallées
M. Bernard Leclerc, Conseiller général et maire de Nomeny
M. Christian Lette, Président de la Maison de l'élevage de Meurthe-et-Moselle
M. Michel Magron, Président de l'Etablissement départemental de l'élevage
M. Fabrice Noirot, Président des Jeunes Agriculteurs de Meurthe-et-Moselle
M. Petitjean, Directeur adjoint départemental de l'Agriculture et de la Forêt

M. Hervé Renaudin, Confédération paysanne de Meurthe-et-Moselle
M. Gérard Renouard, Président de la FDSEA de Meurthe-et-Moselle
M. Roland Rieger, Président de l'Association de production animale de Lorraine (APAL)
M. François Thomas, Président de la Chambre d'Agriculture de Meurthe-et-Moselle et Président de la section bovine de la FDSEA
M. Jean-Paul Vinchelin, Vice-Président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle

VII. DÉPLACEMENT DANS LES ARDENNES LE 29 MAI 2002

Réunion de travail à Charleville-Mézières, au Conseil général des Ardennes

M. Roger Aubry, Président du Conseil général des Ardennes
M. Philippe Baudet, Président de la FDSEA des Ardennes
M. Maurice Blin, Sénateur des Ardennes
M. Michel Daval, Président de l'Association des Maires
M. Jean-Charles Deglaire, Président du groupement de producteurs « 08 Elevage »
M. Bruno Faucheron, Président du CDJA des Ardennes
M. Joël Gobron, Président de la Chambre d'Agriculture des Ardennes
M. Christian Goury, Directeur de l'abattoir SOBEVIR
M. Jean-Pierre Laporte, Président du Crédit Agricole des Ardennes
M. Philippe Malvaux, Président de l'association « Viande des Herbages ardennais »
M. Moraux, Conseiller de gestion au Centre d'économie rurale des Ardennes
Mme Brigitte Neveux, Présidente de l'établissement départemental de l'élevage (EDE) des Ardennes
M. Dominique Philippoteaux, Administrateur à la Fédération nationale bovine (FNB)
M. Yves Royer, Directeur départemental de l'Agriculture et de la Forêt
M. Alain Samyn, Président du groupement de producteurs « Les Eleveurs Ardennais »

Visite de l'exploitation en GAEC de bovins lait et viande de MM. Didier et Vincent Forget, à Vivier-au-Court

VIII. DEPLACEMENT EN AVEYRON LE 10 OCTOBRE 2002

Conseil général de l'Aveyron

M. Benoît Assemat, Directeur Départemental des Services Vétérinaires de l'Aveyron
M. Daniel Carrié, Président IRVA
M. Pierre Bastide, Président SA 4R
M. Franck Tournier, Président EDE

M. Jean Faliez, Directeur Général UNICOR
M. Jean-Paul Boyer, Président du Syndicat Négociants en Bordeaux 12
M. Louis Linisty, Président du Groupement R.A.G.T.
M. Jean-Claude Gineste, Conseiller Général
M. Claude Seillier, Conseiller Général
M. Daniel Nespoulous, Conseiller Général
M. Dominique Fayel, Section Bovine FDSEA
M. Antoine Raymon, Conseiller Général et Président AVBA
M. Joël Fouillade, Conseiller Général et Président de la Commission Agricole
M. Michel Costes, Conseiller Général
M. Dominique Barrau, Président FDSEA 12
M. Jean Laurens, Président de la Chambre d'Agriculture 12
M. Daniel Guegan,
M. Jean-Baptiste Le Hy,
M. Michel Binesse, Directeur DDAF
M. Jean Mazens, Directeur Chambre d'Agriculture
M. Roland Hayrigues, Vice-Président GROUPAMA
M. Jean-Paul Massol, Responsable Service Agriculture du Crédit Agricole Quercy Rouergue

IX. DÉPLACEMENT EN LOZERE, LE 11 OCTOBRE 2002

Mairie de Massegros

M. Pierre Hugon, Conseiller Régional du Roussillon et Conseiller Général 48
M. Philippe Crouzet, Directeur COBEVIAL
M. Michel Maurin, Président SA Languedoc Lozère Viande
M. René Bouquet, Directeur SA Languedoc Lozère Viande
M. Gérard Chanson, Conseil régional de Languedoc-Roussillon
M. François Viallon, Directeur Adjoint Chambre Agriculture Lozère
M. André Molines, Représentant MSA Lozère
M. Alain Delmas, Président COBEVIAL
M. Dominique Ressouche, Président FDSEAR
Mme Laurence Raterie-Rieutort, Exportateur – Président Syndicat Commerçants en bestiaux
M. André Mirman, Président Chambre Agriculture
M. Louis Bonnal, Président SOGEMA
M. Jean Flayol, Président Coopérative Moissac Pelardon AOC
M. Frédéric Monod, Directeur Coopérative Moissac
M. André Delmas, Président SIME
M. Antoine Chrysostome
M. François-Xavier Pradeilles, Président Jeune Agriculteur
M. Jean-Louis Dalle, Vice-Président CRCA Midi
M. Pierre Morel, Député
M. Jean-Paul Pourquier, Conseiller Général – Président de la Commission Agriculture
M. Anselme Rousset, Président de la SAFER Lozère
M. Didier Labaume, Agriculteur

M. Christian Malavieille, Président CERL
M. Michel Grivois, Directeur CER Lozère
M. Jean Chassang, Président G.D.S
M. Yannick Roubin, Directeur G.D.S

Visite de l'exploitation d'ovins de M. Didier Labaume du Massegros

- **Visite de l'établissement fromager du Massegros**

Créée en février 2002, la mission d'information intitulée *L'avenir de l'élevage : enjeu territorial, enjeu économique* présente le bilan économique de la situation de l'élevage en France et son incidence sur l'occupation de l'espace et le devenir des communes rurales.

Outre neuf déplacements sur le terrain au cours desquels elle a rencontré près de trois cents personnes, cette mission a entendu plus de quarante interlocuteurs au cours d'auditions au Palais du Luxembourg.

Son diagnostic est sans appel : Pour la France, qui possède le premier troupeau allaitant de l'Union européenne, la régression de l'élevage aurait des conséquences catastrophiques sur le devenir des territoires et conduirait à leur déshérence.

Ses propositions sont sans équivoque : il faut trouver des réponses rapides au malaise qui conduit de plus en plus les jeunes éleveurs à cesser leur activité avant même d'avoir atteint l'âge de la retraite, tandis que nombre d'exploitations ne trouvent, faute de dégager des revenus suffisants, pas de repreneurs. La sauvegarde des territoires menacés par l'extension de la friche et de la forêt est à ce prix.

Afin d'ouvrir des perspectives à l'élevage français, dans sa diversité, le rapport présente des conclusions tendant à :

- combler le déficit d'installations dans le secteur de l'élevage ;
 - alléger le poids des charges liées aux bâtiments d'élevage et au coût des équipements, notamment en zone de montagne ;
- assouplir les formalités administratives auxquelles sont soumis les éleveurs ;
- remédier à la fragilisation des cheptels bovins et ovins ;
- résoudre les problèmes de commercialisation et répondre aux attentes des consommateurs.