

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté—Égalité—Fraternité

Relever les défis de l'élevage français pour assurer sa pérennité

RAPPORTEURES

Marie-Noëlle ORAIN et Anne-Claire VIAL

2024-001
NOR : CESL1100001X
Mardi 16 janvier 2024

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 16 janvier 2024

***Relever les défis de l'élevage
français pour assurer
sa pérennité***

Avis du Conseil économique, social et environnemental sur proposition de la commission Territoires, agriculture et alimentation

Rapporteuses :
Anne-Claire Vial
Marie-Noëlle Orain

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 20 décembre 2022 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.
Le bureau a confié à la commission Territoires, agriculture et alimentation, la préparation d'un avis *Relever les défis de l'élevage français pour assurer sa pérennité*.
La commission Territoires, agriculture et alimentation présidée par M. Henri BIÈS-PÉRÉ, a désigné Mmes Anne-Claire VIAL et Marie-Noëlle ORAIN comme rapporteures.

Sommaire

introduction

L'élevage et l'ensemble des filières qui s'y rattachent jusqu'à l'aval, s'inscrivent dans une longue histoire dans notre pays et constituent un secteur important pour l'agriculture et l'économie nationales. Plus fondamentalement, l'élevage a pour vocation première l'alimentation. Ce secteur est déterminant pour la dynamique économique et sociale des territoires. Ainsi, l'élevage est parfois la dernière activité dans certaines communes, situées par exemple en zone de montagne, où d'autres productions agricoles ne sont pas possibles. De plus, il a contribué à façonner des paysages et des biotopes qu'il continue à entretenir.

Or, ce secteur est aujourd'hui confronté à des difficultés croissantes de natures différentes mais étroitement liées entre elles. Il est interrogé sur sa résilience¹ environnementale et sociétale.

L'élevage, en particulier des herbivores, est confronté au changement climatique et en subit les conséquences. Si son impact climatique - et environnemental en général - est avéré, il peut aussi être à la source d'effets positifs souvent méconnus. Il est, de plus, confronté aux nouvelles attentes sociétales en matière de bien-être animal, de santé, de techniques de production etc. Par ailleurs, de nombreux éleveurs, qui ont le plus souvent choisi cette activité, ne parviennent plus à

¹ Capacité de résistance d'un système socio-écologique face à une perturbation ou à un événement dangereux, permettant à celui-ci d'y répondre ou de se réorganiser de façon à conserver sa fonction essentielle, son identité et sa structure, tout en gardant ses facultés d'adaptation, d'apprentissage et de transformation. Définition retenue par le GIEEC et citée par T. Caquet de l'INRAe.

en tirer un revenu satisfaisant. Enfin, les fortes contraintes spécifiques du métier d'éleveur et sa pénibilité freinent l'installation de jeunes et attirent peu les salariés.

Cette situation se traduit par une véritable crise de renouvellement des actifs, comme en atteste la chute drastique du nombre d'élevages durant les dernières décennies dans toutes les filières, et en particulier pour celles des bovins lait et viande qui furent longtemps des fleurons de notre agriculture.

L'élevage français constitue un ensemble diversifié ; les productions, les modes d'élevage, l'organisation et le statut des exploitations sont très variés. Cet ensemble a beaucoup évolué ces cinquante dernières années, notamment au travers de progrès techniques, technologiques et de la recherche génétique. Les exploitations d'élevage hors-sol, qui se sont fortement développées dans certaines régions, sont économiquement exposées face à l'augmentation du coût de l'alimentation du cheptel et de l'énergie, qui met en péril leur viabilité économique et fragilise celles et ceux qui y travaillent.

De plus, l'évolution de la gestion des abattoirs en a réduit le maillage sur l'ensemble du territoire. Pourtant, le maintien voire la réimplantation d'abattoirs dans de nombreux territoires qui en sont dépourvus, est un enjeu majeur pour une reterritorialisation de l'élevage.

Parallèlement, les comportements alimentaires des consommateurs évoluent très rapidement. Si la production française ne correspond pas toujours à la demande des consommateurs, nous notons le phénomène d'une concurrence accrue via l'importation croissante de produits à bas prix, notamment pour les produits transformés et la restauration hors domicile. La consommation de

viande, longtemps considérée comme source de vitalité physique et de réussite sociale, fait aujourd'hui l'objet d'une attention particulière quant à ses effets sur la santé et la planète.

De plus, les consommateurs sont aussi des citoyens qui ont des demandes grandissantes et au demeurant légitimes, s'agissant en particulier du respect du bien-être animal et des impacts environnementaux et climatiques de l'élevage. Pour autant, pour beaucoup d'entre eux, le prix reste le premier critère de choix en matière d'achat de viande, de lait ou d'œufs. L'origine et les modes de production, souvent mis en avant dans les sondages, sont pris en compte de manière secondaire dans l'acte d'achat. De manière générale, l'élevage, la viande et même le lait ont une image de plus en plus contrastée dans la société.

Même si la consommation des produits d'origine animale tend globalement à se stabiliser, voire à légèrement diminuer, la balance commerciale de nombreuses filières est de plus en déficitaire du fait de l'augmentation des importations. Au-delà des enjeux économiques très importants que cela représente, des risques, s'agissant de la souveraineté alimentaire, sont réels.

Divers rapports ou scénarios, élaborés par différents organismes et institutions ces derniers mois, convergeant, pour la plupart d'entre eux, vers une réduction de la consommation de viande voire la diminution des cheptels bovins, ont conduit la commission Territoires, agriculture et alimentation du CESE à se saisir de cette question afin d'apporter un éclairage sur les solutions envisageables et admissibles pour assurer la présence de l'élevage sur tous nos territoires, dans le respect des exigences environnementales et sociales. La commission a également enrichi sa réflexion en organisant une « journée des

acteurs de terrain » qui a réuni une quarantaine de participants, dont une moitié d'éleveurs et d'éleveuses en activité ou s'engageant dans cette voie, de différentes filières et régions.

Après avoir présenté de manière synthétique la situation de l'élevage français et son évolution récente, ainsi que celles de la consommation des produits animaux, l'avis met en évidence les aménités fournies par l'élevage mais aussi ses impacts négatifs, dans l'état actuel des connaissances scientifiques. Sur cette base, il analyse les principaux défis que doit relever l'élevage pour assurer son avenir. Dans cet objectif, il formule des préconisations structurées autour de trois axes : le renforcement des travaux de recherche, la mobilisation et la mise en cohérence des politiques publiques ainsi que l'accès à l'information et la sensibilisation des consommateurs/citoyens.

RELEVÉ DES PRÉCONISATIONS

Renforcer, reorienter et mieux diffuser les travaux de recherche

PRÉCONISATION #1

Réaliser la synthèse de l'ensemble des résultats des recherches, expérimentations et travaux menés afin de construire un métaprogramme pluriannuel de recherche, fondamentale et appliquée, pour relever les grands défis de l'élevage. Elaboré par une structure pilotée par l'Etat, associant la recherche publique, les instituts techniques, l'ensemble des acteurs du développement agricole, des entreprises privées, les associations de consommateurs, de protection de l'environnement et

du bien-être animal, ainsi que des éleveurs, il viserait à déterminer les programmes de recherche les plus nécessaires au déploiement d'une politique publique pour l'adaptation et l'avenir de l'élevage en France. Ce métaprogramme qui devra prendre en compte les approches alternatives, « non technosolutionnistes », y compris issues de solutions mises en œuvre dans certaines fermes, comporterait plusieurs volets :

- ➔ technique et génétique, en lien avec les choix de systèmes de production (choix d'espèces et de races, adaptation au changement climatique, équipements y compris numérique...) ;
- ➔ organisationnel et ergonomique, pour réduire les contraintes et la pénibilité des tâches tant pour les chefs d'exploitations que pour les salariés ;
- ➔ environnemental, pour renforcer la durabilité des exploitations (réduction des émissions de GES et stockage de carbone, protection de la biodiversité, meilleure gestion des ressources, entretien des paysages, autonomie protéique, production locale d'engrais...) et favoriser le développement de systèmes d'élevage plus respectueux des écosystèmes et de leur équilibre, en adéquation avec les potentialités de chaque territoire.

En parallèle, il convient de renforcer l'investissement et la participation de la France dans les programmes européens de recherche et d'orientation de l'élevage.

PRÉCONISATION #2

Favoriser l’implication d’éleveurs et d’éleveuses et des salariés, dans une démarche « éleveurs-innovateurs », afin de les associer aux travaux de recherche en matière de définition des objectifs, d’expérimentations de nouvelles solutions issues des travaux des chercheurs ou de leurs propres pratiques adaptées au contexte de leurs fermes. Leur engagement et leur prise de risques pourraient être rémunérés grâce à un dispositif fiscal à concevoir en s’inspirant du Crédit Impôt Recherche qui a été mis en place pour les entreprises.

PRÉCONISATION #3

Adossées à des diagnostics de territoire, favoriser les méthodes coconstruites d’évaluation des impacts climatiques et environnementaux (émissions de GES, consommation d’eau, perte de biodiversité...) des différents modes d’élevage afin de parvenir à des données systémiques fiables et partagées et, ainsi, de déterminer et privilégier les types d’élevage vertueux à encourager.

PRÉCONISATION #4

Mettre au point et généraliser, en s’appuyant sur la recherche et l’enseignement agricole, une méthodologie pour établir un diagnostic scientifique et technique de la durabilité (économique, sociale et environnementale) d’un élevage, visant à évaluer sa résilience dès l’installation, à conseiller d’éventuelles adaptations nécessaires et à favoriser le développement de nouveaux systèmes plus autonomes et vertueux, en tenant compte des spécificités de chaque situation.

PRÉCONISATION #5

Diffuser largement les résultats des travaux de recherche et les enseignements qui en sont tirés, dans les dispositifs de formation, initiale et continue, ainsi que de conseil aux éleveurs.

Mobiliser les politiques publiques à tous les niveaux

PRÉCONISATION #6

Préparer la nouvelle PAC de 2027 :

- ➔ sur la base d'une évaluation des mesures en cours et de leurs conséquences sur l'élevage, permettant d'accompagner plus efficacement les transitions, en accordant une priorité au soutien de la polyculture-élevage, de la durabilité des élevages et de la lutte contre le changement climatique ;
- ➔ en bâtissant une démarche pluri-acteurs à l'échelle des territoires reposant sur des programmes d'action régionaux visant à accompagner les mutations nécessaires de manière cohérente, pertinente et efficace, pour mieux articuler les différents financements mobilisables provenant de l'Etat, des régions gestionnaires du deuxième pilier de la PAC, et enfin ceux des acteurs de l'aval.

Dans cet objectif, différentes mesures peuvent être mises en œuvre :

- ➔ mieux soutenir lors de l'installation certains systèmes d'élevage durable, notamment ceux pour lesquels la SAU est composée à plus de 75 % de prairies ;
- ➔ déployer et pérenniser des paiements pour services environnementaux encourageant et récompensant les aménités de l'élevage, en particulier celles liées aux prairies et aux haies ;
- ➔ renforcer les moyens du deuxième pilier de la PAC, notamment dans le but de massifier la mobilisation des MAEC destinées à la transition vers la polyculture-élevage ;
- ➔ orienter les aides couplées animales en priorité vers des élevages engagés dans une démarche de transition (autonomie en matière d'alimentation animale, diversification, faible taux de chargement...) ;
- ➔ mettre en place des mesures spécifiques pour les zones uniquement propices à l'élevage notamment en y renforçant les aides aux premiers animaux ;
- ➔ financer le déploiement d'unités structurantes pour assurer des débouchés rémunérateurs pour la filière (abattoirs, ateliers de transformation, circuits de distribution...).

PRÉCONISATION #7

En cohérence avec le soutien à accorder par la PAC et le PSN à la polyculture-élevage, mettre en place un grand plan national d'investissements et de transformation décliné au niveau territorial en s'appuyant notamment sur les Projets Alimentaires Territoriaux.

Il viserait à soutenir et à accompagner les transitions et concourrait à la déspecialisation de certains territoires, avec différents objectifs complémentaires :

- ➔ renforcer l'attractivité des métiers pour favoriser l'installation de nouveaux éleveurs et éleveuses grâce à des soutiens spécifiques, et améliorer les conditions de travail des éleveurs et des salariés, y compris des services de remplacement ;
- ➔ réimplanter des outils de transformation, distribution et collecte (abattoirs...) via un plan national de restructuration et diversification pour recréer et fiabiliser des filières locales d'élevage, en s'appuyant notamment sur les organisations de producteurs et en veillant au maillage territorial des vétérinaires ;
- ➔ encourager le maintien et la valorisation des prairies, des haies et des couverts boisés et faciliter l'adaptation du parcellaire des fermes pour favoriser les systèmes herbagers ;

- ➔ adapter et/ou moderniser les bâtiments pour améliorer les conditions de travail et le bien-être animal, pour faire face aux effets du changement climatique et réduire les consommations énergétiques ;
- ➔ mettre en œuvre des actions d'éducation en faveur d'une alimentation diversifiée avec une consommation équilibrée de produits d'origine végétale et animale, en lien avec les territoires.

PRÉCONISATION #8

Soutenir une réforme des règles de l'OMC en vue d'harmoniser vers le haut les normes en matière de conditions d'élevage.

Rendre opposables, dans tous les accords de commerce bilatéraux des clauses sociales et environnementales afin de mettre fin aux importations de viande qui ne respectent pas les règles en vigueur au sein de l'UE.

Informer et sensibiliser les consommateurs quant aux enjeux relatifs à l'élevage

PRÉCONISATION #9

Intégrer systématiquement dans les programmes scolaires, l'enseignement relatif à la place de l'élevage au sein des cycles naturels, pour expliquer les apports des modèles vertueux d'élevage (fertilisation, stockage du carbone dans les prairies, valorisation de la cellulose par les ruminants...) et montrer des exemples concrets lors de visites de fermes, destinés notamment aux élèves du primaire, en sensibilisant et impliquant le corps enseignant.

PRÉCONISATION #10

Mener des actions de communication adaptées aux différents publics afin de sensibiliser et d'expliquer les réalités et les impacts positifs des modèles d'élevage les plus vertueux.

Cela peut passer, par exemple, par les réseaux sociaux pour les plus jeunes et, au niveau local, en favorisant les rencontres et les échanges entre éleveurs et habitants du territoire en développant les visites de fermes, ce qui implique de former les agriculteurs et agricultrices à l'accueil et de les accompagner financièrement sur les aspects pédagogiques et dans la mise aux normes de ces sites recevant du public.

PRÉCONISATION #11

Faire respecter l'obligation d'indiquer l'origine nationale des viandes et des produits laitiers, notamment dans les plats servis en restauration hors domicile et dans les produits transformés, conformément à la réglementation qui prévoit des sanctions², tout en favorisant sa mise en œuvre pratique, grâce à la concertation avec tous les acteurs.

PRÉCONISATION #12

L'affichage environnemental officiel qui devrait être rendu public début 2024 par le ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, et mis en œuvre selon un calendrier progressif, devra être fondé sur des critères transparents et partagés avec les acteurs concernés. Pour la viande, le lait et les produits transformés associés, il devra intégrer une mention sur les modes d'élevage et leur durabilité.

² Art. 3 du décret 2002-1465 du 17 décembre 2002 et modifié par Décret 2022-65 du 26 janvier 2022 (art 4) Conformément à l'article 5 du décret n° 2022-65 du 26 janvier 2022, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} mars 2022 et sont applicables jusqu'au 29 février 2024.

PARTIE 01

Éléments de contexte

A. Une déprise de l'élevage, une réduction du cheptel et des élevages dont le nombre diminue mais la taille augmente

En 2020, selon les données du Recensement agricole, 145 000 exploitations étaient spécialisées en élevage, soit 37 % des exploitations françaises. Durant la période 2010/2020, leur nombre a diminué de 30 % (- 63 500), à comparer avec la baisse de 20 % (-100 000) de l'ensemble des exploitations. Les élevages représentent donc près des 2/3 des disparitions de fermes en 10 ans. Celles qui produisent des bovins sont particulièrement concernées avec une baisse de 33 000 soit - 27 %. Elles ne sont plus qu'environ 90 000 aujourd'hui contre 420 000 en 1984. Elles ont ainsi perdu en 2010 le premier rang, en termes d'effectifs, au profit des exploitations consacrées aux grandes cultures. Le nombre d'exploitations polyculture-élevage a lui aussi diminué, passant de 11,8 % des exploitations en 2010 à 10,4 % en 2020³.

En termes d'emplois, l'élevage représente 238 000 emplois permanents, occasionnels ou saisonniers, soit une moyenne de 2,6 par exploitation⁴. Parmi ceux-ci, selon l'ANEFA⁵, on recense 63 000 salariés, dont 40 % de femmes, en 2019. Près

de la moitié d'entre eux (47 %) étaient en CDI. Les exploitations spécialisées en élevage et polyculture-polyélevage regroupent respectivement 36 % et 11 % du volume de travail agricole total⁶.

Selon la MSA⁷, les femmes cheffes d'exploitation exercent principalement leur activité dans les cultures céralières et industrielles (16,2 %), le secteur de l'élevage de bovins-lait (15,2 %), les cultures et élevages non spécialisés (12,7 %) et la viticulture (12,0 %).

Tous statuts confondus, les femmes sont proportionnellement très présentes dans l'élevage de chevaux (49,4 %), de gros animaux (46,7 %) et de petits animaux hors volailles et lapins (37,4 %).

S'agissant des formes statutaires, en élevage, les exploitations individuelles demeurent majoritaires pour les bovins viande, les ovins et les caprins (70 % environ).

En revanche, les sociétés sont majoritaires pour les porcins et les volailles (+60 %) et les bovins lait (+70 %). Cette répartition est équilibrée pour les fermes de polyculture élevage.

³ Ibid.

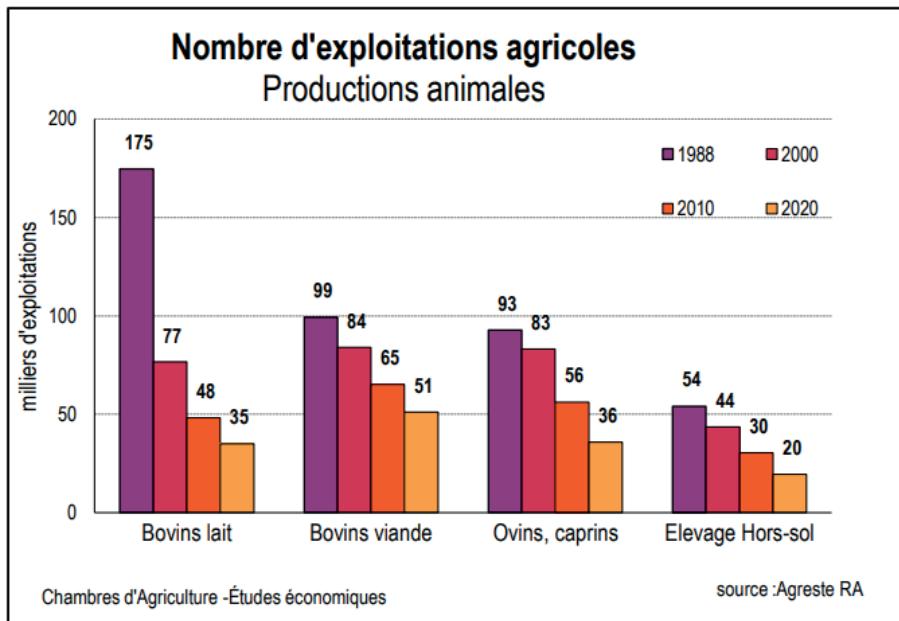
⁴ Source recensement agricole 2020.

⁵ Association Nationale paritaire pour l'Emploi et la Formation en Agriculture.

⁶ Ibid.

⁷ Info stat de la MSA « Population féminine en agriculture en 2020 L'emploi féminin en agriculture : incontournable, il est pourtant méconnu », mars 2022.

Comme le montre le tableau ci-dessous, en 20 ans (2000/2020), le nombre d'élevages a été divisé par 2 et presque par 3 depuis 1988.



L'élevage hors-sol qui figure dans le tableau regroupe des exploitations produisant des porcs ou des volailles de manière intensive ou ultraspecialisée (dans des proportions presque identiques : 50 % pour chaque filière) : les animaux sont élevés dans des bâtiments sans accès aux espaces extérieurs et leur alimentation ne provient pas, pour l'essentiel, de l'exploitation elle-même, mais est achetée à l'extérieur. À cet égard, il convient de souligner que, dans la filière avicole, sur plus de 10 000 élevages, 20 % sont des élevages en plein air bénéficiant d'un signe officiel de qualité et d'origine (SIQO), notamment Label Rouge ou Bio⁸.

S'agissant du nombre total d'animaux, le tableau ci-dessous révèle des évolutions très différencierées selon les filières. On relève en effet une diminution significative du nombre de bovins (-12 % en 20 ans et même -10 % durant les 10 dernières années), une baisse plus faible des porcs (-7 % en 10 ans) mais une forte progression des volailles (+16 % en 10 ans). On constate également une augmentation importante en pourcentage du cheptel caprin (+ 17 % en 20 ans) dû au succès du fromage au lait de chèvre et à l'engouement des nouveaux installés pour ces animaux de taille plus modeste et, enfin, une forte baisse des ovins (- 23 %).

⁸ Données du site de la Confédération Française de l'Aviculture.

RÉPARTITION DU CHEPTEL FRANÇAIS

NOMBRE D'ANIMAUX	RECENSEMENT 2020	RECENSEMENT 2009	RECENSEMENT 2000
BOVINS	17 789 254	19 805 375	20 259 000
Dont vaches :	7 474 987	8 019 687	Non renseigné
- Laitières	3 454 904	3 747 886	Idem
Dont autres bovins tous âges	10 314 267	11 785 91	Idem
PORCINS	13 649 764	14 719 851	Idem
TOTAL VOLAILLES	295 843 000	255 353 000	Idem
Dont poulets chair et pondeuses	240 939 000	190 664 000	Idem
OVINS	7 173 432	8 083 111	9 416 000
CAPRINS	1 408 331	1 335 678	1 202 000

Le croisement des deux tableaux précédents permet de calculer l'évolution du cheptel par exploitation. Il convient de souligner que les moyennes ainsi obtenues masquent des réalités très différentes selon les modes d'élevage et les régions. Par exemple, pour respecter les cahiers des charges des SIQO, en particulier le lait (bio ou fromage AOP), le nombre d'animaux peut être limité tout comme le volume de production.

De plus, un nombre non négligeable d'exploitations ne sont pas spécialisées sur un seul type de production. En effet, 39 000 exploitations sont considérées comme spécialisées dans le lait de vache, alors que 54 000 fermes en livrent, cela s'explique par la présence d'un autre « atelier » volailles, porcs...

De même, ces exploitations considérées comme laitières alimentent le marché de la viande (jeunes bovins mâles, vaches de réforme) avec des animaux qui sont comptabilisés dans le cheptel bovin global mais qui ne restent que peu de temps sur l'exploitation pour les premiers.

Ces différents cas de figures sont très difficiles à traduire dans les analyses réalisées. Pour autant, la grande tendance observée, c'est-à-dire l'augmentation du nombre moyen d'animaux par élevage y compris dans les filières où le cheptel global décroît, peut être considérée comme significative.

ÉVOLUTION DU NOMBRE MOYEN D'ANIMAUX DANS CHAQUE ÉLEVAGE⁹

FILIÈRE	2020	2010
TOUS BOVINS, VEAUX COMPRIS	197	176
VACHES LAITIÈRES	99	78
PORC	1 365	980
OVINS/CAPRINS	236	167
VOLAILLES	25 000	17 000

Avec moins de 100 vaches par élevage, la ferme laitière moyenne française est de petite taille par rapport à celle de nombreux autres pays : 150 au Danemark, 200 en Allemagne, 400 en Nouvelle-Zélande, 195 aux États-Unis. En France, seuls 30 % des élevages ont plus de 100 vaches contre 70 % au Danemark et 95 % en Nouvelle-Zélande¹⁰. En 2021¹¹, la France a produit 24 milliards de litres de lait de vache (2ème rang européen pour une production globale qui dépasse 150 Mds de litres) contre 23,1 milliards en 2000. Cette augmentation a reposé

sur celle du rendement moyen de chaque vache qui est passé de 5 360 à 7 240 l/an, puisque le cheptel a décrû de manière significative durant la période considérée. Selon Christophe Perrot de l'IDELE, la collecte laitière française diminue, -5,5 % par rapport au plus haut niveau atteint en 2015.

En 2021, 511 millions de litres de lait de chèvre (1er rang européen) et 302 millions de litres de lait de brebis (4ème rang européen) ont été produits en France.

9 Nombre d'animaux présents au cours d'une année.

10 Sénat, Compétitivité de la ferme France, rapport d'information n°905, 28 septembre 2022, p. 92.

11 Source CNIEL : L'économie laitière en chiffres Edition 2023.

SUPERFICIE AGRICOLE UTILISÉE (SAU) PAR LES ÉLEVAGES

	RECENSEMENT 2020 ¹²	RECENSEMENT 2010 ¹³		
	SAU Totale (en ha)	Moyenne par élevage	SAU Totale	Moyenne par élevage
BOVINS	8 770 000	97	8 893 000	79
Dont lait	3 680 000	105	3 952 000	82
Dont viande	4 070 000	80	3 854 000	60
Dont mixte	1 020 000		1 087 000	
OVINS, CAPRINS	1 750 000	48	1 351 000	24

La superficie agricole totale utilisée (SAU) par les élevages tend à diminuer, exception faite pour les vaches allaitantes. En revanche, la surface moyenne par exploitation, à l'instar de l'évolution des autres productions¹⁴, augmente de manière significative du fait de la baisse plus rapide du nombre d'élevages. En effet, y compris dans les filières où les effectifs d'animaux baissent, le nombre d'exploitations décroît encore plus vite.

Globalement, on assiste à une forte déprise de l'élevage, avec la disparition d'un nombre important d'exploitations, et, parallèlement, avec la concentration de certaines qui deviennent plus grandes en surface utilisée et en densité d'animaux.

En France, selon l'Institut de l'élevage (Idele), 11,5 millions d'hectares de prairies et environ 2,2 millions d'hectares de parcours nourrissent 27 millions de ruminants. Ces surfaces herbagères produisent 55 millions de tonnes de matière sèche d'herbe qui sont pâturees à 58 % et fauchées à 42 % pour être conservées sous forme de foin, d'ensilage ou d'enrubannage.

Notons que les élevages ne sont pas répartis de manière homogène sur le territoire français comme le montre la carte ci-dessous¹⁵.

12 Economie agricole, Chambres d'Agriculture, n°2207, juillet 2022. [Analyses-Perspectives_recensement-agricole_01072022.pdf](#) ([chambres-agriculture.fr](#)).

13 L'agriculture française en 2010 Premiers résultats du recensement agricole, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire. [DP-recensement_agricole.pdf](#) ([agriculture.gouv.fr](#)).

14 La taille moyenne des exploitations françaises est 69 ha en 2020 soit 14 de plus qu'en 2010 et 27 qu'en 2000.

15 Source [data.gouv.fr](#), carte établie à partir de la base Sirene.

RÉPARTITION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES SELON LE TYPE D'ÉLEVAGE



Le Grand Ouest comptabilise près de 75 % de la production animale nationale :

- 58 % des porcs et 34 % des volailles et lapins sont élevés en Bretagne. Ces pourcentages s'élèvent respectivement à 11 % et 23 % dans les Pays de la Loire ;
- 39 % du cheptel de bovins laitiers, sont en Bretagne, Pays de la Loire et Basse-Normandie.

Pour les autres filières¹⁶ en 2019 :

- 36 % des caprins sont en Nouvelle-Aquitaine ;
- 33 % des ovins sont en Occitanie ;
- 14 % des bovins allaitants sont, dans une forte proportion, en Auvergne-Rhône-Alpes.

La Bretagne est la première région française pour la production d'œufs. En 2020, 157 exploitations en Bretagne y élèvent en cages plus de 11 800 000 poules (50 % des effectifs totaux).

En 2022, la France a produit 14,4 milliards d'œufs (896 000 tonnes), en baisse d'1,2 milliard par rapport à 2021 en raison de l'influenza aviaire. La France partage désormais sa première place dans l'Union européenne (environ 14 % de la production en 2022), avec l'Allemagne et l'Espagne. Au niveau mondial, la production est évaluée à environ 1 490 milliards d'œufs.

Les systèmes d'élevage alternatifs à la cage (sol en bâtiments, plein air et biologiques) représentent 77 % des effectifs de pondeuses en France alors que cette part s'élève en moyenne à 58 % au sein de l'Union européenne.

Il existe 4 modes d'élevage des poules pondeuses qui sont indiqués sur les coquilles, par un code numéroté de zéro à trois, pour l'information des consommateurs.

Les données quantitatives synthétiques qui viennent d'être rapportées sont non exhaustives compte tenu de la diversité des filières, des modes d'élevage et des territoires. Elles permettent cependant de tirer quelques grands enseignements. Le nombre d'exploitations spécialisées

¹⁶ Identité agricole des régions – La France et ses territoires | Insee.

dans les productions animales a fortement diminué en moyenne de 15 à 20 %, entre 2010 et 2020, selon les chiffres du dernier recensement. Il en est de même pour le cheptel bovin, caprin et ovin, ainsi que pour le porcin mais dans une proportion nettement moindre. En revanche, les volailles, particulièrement les gallinacées (poulets de chair et poules pondeuses) progressent. La baisse du nombre de fermes d'élevage est beaucoup plus forte que celle du cheptel. De ce fait, celles qui demeurent s'agrandissent, tant s'agissant de leur SAU pour les non hors-sols, que de l'importance de leur cheptel. Cependant, cette évolution, mise en évidence par des statistiques globales, ne revêt pas un caractère homogène. En effet, si dans certaines filières (notamment en volailles, œufs, porcs et lait), ont émergé des processus industriels, il subsiste parallèlement un nombre majoritaire de fermes de taille plus réduite mais qui ne représentent qu'une part minoritaire de la production globale.

A titre d'exemple, 13 % des exploitations bovines élèvent aujourd'hui plus de 38 % du cheptel total, des proportions deux fois supérieures à celles constatées 10 ans auparavant¹⁷. Il en est de même s'agissant de la filière de la ponte où 75 % des poules sont détenus par des exploitations de plus de 20 000 volailles.

Débuté depuis plusieurs décennies, ce mouvement de déprise s'est progressivement accéléré. Il est allé de pair avec une spécialisation régionale de plus en plus forte. La concentration d'élevages dans certains territoires a entraîné celle des outils de transformation (abattoirs, industries agroalimentaires). A l'inverse, dans les plaines où les exploitations orientées vers les grandes cultures se sont développées, la disparition des fermes consacrées à l'élevage et à la polyculture/élevage a provoqué la réduction de ces mêmes outils, non rentables car insuffisamment approvisionnés localement.

B. Des revenus inférieurs au sein de la filière élevage

Globalement, le niveau de vie moyen des agriculteurs est équivalent à celui du reste de la population active : 50 % des personnes ont un niveau de vie par unité de consommation inférieur à 22 200 euros par an en 2018. Cependant on constate de grandes disparités au sein du

secteur agricole. Certains ménages agricoles sont très exposés à la pauvreté monétaire : 18 % d'entre eux vivent sous le seuil de pauvreté¹⁸, contre 13 % pour l'ensemble de la population. La pauvreté y est de surcroît plus marquée : le niveau de vie des agriculteurs les plus pauvres

¹⁷ Graph'Agri 2022, Agreste. GRAPH'AGRI 2022 (agriculture.gouv.fr).

¹⁸ Il correspondait en 2018 à un niveau de revenu inférieur à 13 000 euros par an pour une personne seule.

est d'environ 9 500 euros/an, soit près de 1 300 euros de moins que dans les autres secteurs d'activité.

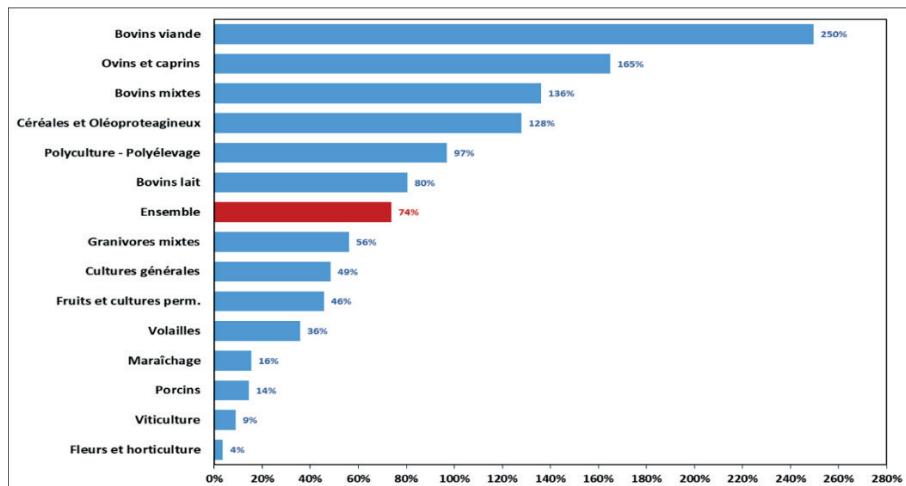
Par ailleurs, seul un tiers des revenus des ménages agricoles provient de l'agriculture. La majeure partie de leurs ressources provient de revenus d'autres activités, essentiellement de salaires perçus par l'un des conjoints. Dans certains cas, il peut s'agir de la rémunération de celui ou celle qui participe à l'exploitation et qui exerce en plus une autre activité. Un agriculteur ou une agricultrice sur cinq est ainsi biactif. La majeure partie de leurs ressources provient de revenus d'autres activités : salaire du conjoint, revenu de l'agriculteur pluriactif, agritourisme, etc.

A cela, peuvent s'ajouter des revenus du patrimoine, notamment foncier.

Ce sont les orientations technico-économiques respectives des exploitations (Otex) qui génèrent les plus fortes disparités de revenus. Elles reposent sur la nature, les modes de production et de valorisation des produits, avec bien entendu d'importantes variations annuelles du fait des conditions climatiques et des cours, y compris des intrants (fertilisants, énergie...).

Le montant des aides publiques attribuées et en particulier celles au titre de la PAC, a aussi un impact très significatif et même déterminant pour la plupart des filières animales, comme le montre le tableau ci-dessous.

AIDES DIRECTES EN POURCENTAGE DU RÉSULTAT COURANT AVANT IMPÔT (RCAI) EN 2019¹⁹



¹⁹ Source : Comment la PAC soutient-elle le revenu des agriculteurs ? INRAE, 8 mai 2021.

Le niveau de rémunération est globalement plus faible en élevage, comme le montre le tableau ci-dessous.

NIVEAU DE VIE DES MÉNAGES AGRICOLES SELON LA PRODUCTION AGRICOLE DOMINANTE DU TERRITOIRE EN 2018²⁰

Type de territoire selon la production agricole dominante	Nombre de ménages agricoles	Répartition des ménages (en %)	Niveau de vie annuel (en euros)				Taux de pauvreté (en %)
			1 ^{er} décile (D1)	Médiane	9 ^e décile (D9)	Rapport interdécile D9/D1	
Bovins viande	11 240	3,3	8 570	18 420	32 800	3,8	25,1
Ovins, caprins et autres herbivores	15 310	4,5	8 640	18 610	34 590	4,0	25,5
Bovins mixte	30 000	8,9	9 130	19 060	34 460	3,8	22,8
Bovins lait	19 260	5,7	9 930	20 350	36 400	3,7	19,2
Polyculture-polyélevage	128 670	38,0	9 270	21 520	43 190	4,7	19,7
Granivores	30 520	9,0	10 670	21 750	40 560	3,8	15,9
Cultures fruitières et autres cultures permanentes	5 860	1,7	8 560	21 760	49 620	5,8	23,3
Grandes cultures ¹	29 510	8,7	11 140	25 780	51 220	4,6	13,5
Viticulture	37 770	11,2	11 270	26 330	58 820	5,2	13,4
Maraîchage, horticulture	6 540	1,9	10 230	26 740	64 030	6,3	16,2
Autres grandes cultures ²	18 560	5,5	12 540	28 340	62 250	5,0	10,8
Ensemble³	338 480	100,0	9 830	22 210	46 520	4,7	18,1

1. Territoires spécialisés en céréaliculture et en culture de plantes oléagineuses et protéagineuses.

2. Territoires combinant céréales, plantes oléagineuses et protéagineuses, plantes sarclées ou spécialisées en culture de plantes sarclées, légumes frais.

3. Ensemble des ménages agricoles, y compris ceux ne résidant pas dans un territoire Otex.

Lecture : dans les territoires viticoles, 10 % des ménages agricoles ont un niveau de vie annuel inférieur à 11 270 euros.

Champ : France métropolitaine, Martinique et La Réunion ; ménages fiscaux ayant des revenus agricoles et dont le référent a moins de 65 ans.

Source : Insee, Filosofi 2018.

²⁰ INSEE Première, octobre 2021, Le niveau de vie des ménages agricoles est plus faible dans les territoires d'élevage.

En 2018²¹, les revenus en viticulture ont été en moyenne 1,9 fois supérieurs à ceux des éleveurs bovins. C'est dans les territoires d'élevage que le niveau de revenus est statistiquement le plus faible, particulièrement le cas dans les territoires de production de ruminants (bovins viande ou mixte, ovins et caprins) qui concernent 17 % des ménages agricoles. Une personne sur quatre y vit sous le seuil de pauvreté. Le niveau le plus bas de revenu tiré de l'activité agricole est observé dans les territoires d'élevage de bovins viande avec 11 300 euros, sachant que très peu d'éleveurs ou de conjoints y ont un emploi complémentaire en dehors de l'exploitation, du fait de leur isolement géographique. C'est aussi là qu'il y a le plus de personnes vivant seules. Ces espaces sont majoritairement situés dans le Centre de la France : Auvergne et zones adjacentes. Deux tiers des ménages agricoles des territoires d'élevage d'ovins ou de caprins résident en Nouvelle-Aquitaine ou en Occitanie.

Les ménages agricoles des territoires d'élevage de vaches laitières ou de granivores (volaille, porc, etc.) ont des revenus en moyenne supérieurs aux précédents. Les couples de deux agriculteurs exploitants sont relativement nombreux et, s'agissant de la production laitière, ont rarement une autre activité (seulement 13 % d'entre eux) compte tenu des astreintes liées à la traite. Dans les zones bénéficiant d'AOP (fromage ou beurre) les rémunérations sont plus élevées.

En revanche, de manière générale, le lait destiné aux marchés mondiaux est payé moins cher aux éleveurs, ce qui résulte d'une stratégie commerciale pour y accéder. En moyenne, sur la période 2010-2018, seuls 37 % des éleveurs laitiers (entre 25 et 50 % suivant les années) ont dégagé, pour leur atelier laitier, un résultat courant par unité de main d'œuvre (UMO) non salariée, supérieur ou égal au salaire net médian français (environ 1 800 €/mois), essentiellement en raison du prix du lait.

Dans les territoires d'élevage de granivores (principalement Bretagne et Pays de la Loire), les revenus agricoles s'élèvent en moyenne à 21 200 euros et représentent 43 % des ressources du ménage.

La polyculture/élevage offre des revenus de niveau logiquement intermédiaire entre les exploitations consacrées à l'élevage et celles aux grandes cultures, mais avec une plus grande stabilité du fait de la diversité de la production agricole. Ces fermes présentent ainsi une meilleure résilience face aux aléas climatiques et économiques.

²¹ Les données présentées portent sur les territoires et sur l'orientation de leurs productions et non directement sur les exploitations elles-mêmes. Source : INSEE, Filosofi, 2018.

C. Une balance commerciale qui se dégrade dans la plupart des filières d'élevage

En 2022, avec + 10,3 Md€, l'excédent commercial du secteur agroalimentaire français a augmenté pour la 2^{ème} année consécutive : + 2,1 Md€ par rapport à 2021 et + 3,5 Md€ par rapport à la moyenne 2017-2021²². Il a atteint son plus haut niveau depuis 2013 grâce notamment à la forte hausse des prix des céréales, à la filière des vins et spiritueux et plus généralement de tous les produits bruts.

Le solde commercial des produits de l'élevage et de l'abattage est devenu déficitaire pour la première fois depuis plusieurs années (- 0,8 Md€), dans un contexte de diminution de la production et d'augmentation de la consommation dans la plupart des filières. Les importations ont donc progressé. La situation est particulièrement préoccupante pour les produits transformés d'origine animale. Le déficit des échanges de viande, préparations et sous-produits issus de l'abattage (abats, peaux...) fait plus que doubler en passant de 1,3 Md€ à 2,7 Md€. Cette évolution négative est essentiellement due à l'accroissement des déficits en viandes bovine (- 435 M€) et de volaille (- 489 M€). Pour cette dernière, cela résulte en grande partie de la baisse de production provoquée par l'épidémie d'influenza aviaire en 2022.

Globalement, les exportations françaises progressent beaucoup moins que les importations (+ 67 contre + 555 M€). Cela s'explique aussi par la concurrence croissante de la Pologne : les importations en provenance de cet Etat-membre devenu le premier fournisseur de la France, ont été multipliées par cinq depuis 2010.

Après un solde positif, en valeur et en volume en 2021 (+ 17 M€ et 10 000 t), pour la filière œufs, on relève un déficit en 2022 (- 79 M€ et - 43 000 t), les importations ayant augmenté en 2022 de 29 % en volume et de 108 % en valeur. Ce déficit peut s'expliquer par les conséquences de la grippe aviaire et l'application de la réglementation européenne relative aux cages.

Seul secteur qui se porte bien, le commerce des animaux vivants voit son solde atteindre 1,9 Md€ (+ 146 M€) grâce aux exportations de bovins (+ 235 M€, à 1,7 Md€) qui représentent plus des deux tiers des exportations françaises d'animaux vivants en valeur. Cela concerne notamment les jeunes broutards qui partent à l'engraissement en Italie et aussi maintenant en Espagne. Il convient de souligner que ce système largement répandu, notamment en Auvergne, prive l'élevage français d'une part significative de la valeur ajoutée réalisée lors de la vente de ces animaux devenus adultes.

²² Toutes les données reprises dans cette partie sont extraites d'Agreste « Synthèses conjoncturelles », avril 2023.

Enfin, l'excédent commercial en viande de porc diminue de 55 M€ pour se situer à 234 M€ sous l'effet de la hausse des importations (+ 92 M€) supérieure à celle des exportations. L'Espagne reste le principal fournisseur du marché français pour les viandes fraîches et congelées, devant l'Allemagne. Parallèlement, les volumes exportés sont fortement réduits par la baisse de la demande chinoise, qui a redressé ses capacités de production depuis la fin de l'épidémie de peste porcine.

Les produits laitiers, secteur traditionnellement porteur, ont vu eux-aussi leur excédent fortement baisser pour se situer à 2,2 Md€ alors que celui-ci s'élevait à 3,2 M€ en 2015 et encore à 2,7 M€ en 2020. Là encore, cela résulte d'une forte hausse des importations (+ 1,7 Md€) bien plus importante que celle des exportations (+ 1,1 Md€), en raison d'un nouveau recul de la collecte laitière qui a eu un impact négatif sur l'ensemble des types de produits.

Le beurre et les pâtes à tartiner laitières contribuent à cette régression du solde commercial (- 481 M€). S'agissant du beurre, les importations ont augmenté de 59 % en valeur en un an et de 10 % en volume, tandis que la production nationale ne diminuait que de 1,8 %. Il en est de même pour les autres matières grasses laitières utilisées par les industries agro-alimentaires (IAA) pour les préparations alimentaires, y compris celles destinées à la restauration hors domicile.

Tout en restant les plus gros contributeurs positifs du secteur, les fromages connaissent une cinquième baisse consécutive en valeur (- 176 M€). Avec 1 Md€, ils ne contribuent plus qu'à hauteur de 46 % à l'excédent des échanges de produits laitiers, contre 61 % en 2017. Les raisons en sont similaires à celles qui viennent d'être indiquées pour le beurre : croissance des importations (+ 545 M€), supérieure à celle des exportations (+ 368 M€), avec une forte hausse des prix des produits importés (+ 32 %, contre + 11 %) pour ceux des exportations alors qu'on constate une stabilité relative en volume des exportations.

Même si certains facteurs conjoncturels, comme *l'influenza aviaire*, peuvent expliquer des difficultés sectorielles que l'on peut espérer temporaires, on constate globalement une dégradation de la balance commerciale dans l'ensemble des filières d'élevage. Elle s'explique par l'augmentation des importations (en volume et en valeur), qui n'est que partiellement due à la baisse de l'offre nationale. Elle est en grande partie le résultat de stratégies de compétitivité à court terme. Sur des marchés mondiaux très concurrentiels, la plupart des grands opérateurs commerciaux privilégient les prix les plus bas, sur lesquels les producteurs hexagonaux ne parviennent pas à s'aligner. Cela ne contribue pas à soutenir la production nationale. Cette dégradation de la balance commerciale est également liée à des causes plus structurelles : règles de libre-échange de l'OMC et de la concurrence intra européenne, risques découlant de la signature de futurs accords commerciaux bilatéraux.

D. Des comportements alimentaires vis-à-vis des produits carnés et laitiers qui évoluent

Selon une enquête pilotée par FranceAgriMer²³, basée sur les déclarations des répondants, la part des produits d'origine animale dans l'alimentation des consommateurs tend à diminuer au profit des produits d'origine végétale. Cette tendance est notamment portée par les nouvelles générations et par l'émergence de nouveaux modes de consommation (flexitarien, végétarien, végétalien, végan). Le régime omnivore reste cependant de loin majoritaire dans notre pays, pour des raisons notamment culturelles :

- ➔ 79 % des Français pensent que manger de la viande est nécessaire pour être en bonne santé et 74 % se définissent comme omnivores ;
- ➔ seuls 2,2 % des Français déclarent avoir adopté un régime sans viande. Toutefois, plus de 2/3 des personnes interrogées estiment que la consommation de viande est excessive dans notre pays ;
- ➔ une part non négligeable et croissante de la population française, représentant 24 % des répondants de l'étude de l'Ifop, se qualifient de flexitariens, ce qui recouvre des comportements très hétérogènes.

1. Une consommation de viande par habitant qui baisse depuis 25 ans

L'évolution de l'organisation et des rythmes du travail ainsi que les changements culturels, à l'œuvre depuis les années 1960, tant au niveau des priorités des ménages vis-à-vis du temps passé à la préparation des repas que du développement des grandes surfaces, ont entraîné de profondes modifications des habitudes alimentaires et des modes de consommation, en particulier s'agissant de la viande, avec des impacts sur la production agricole et sa valeur globale.

En France, la consommation de viande annuelle moyenne par habitant a augmenté continuellement depuis l'après-guerre jusqu'en 1998, où un pic a été atteint avec 93,6 kg. Depuis cette date, elle est sur une tendance de lente décroissance. En 2021, elle s'est élevée à 84,3 kg²⁴, en léger repli par rapport à 2020 (- 0,1 %). On assiste, en 2022, à une légère progression (+ 0,5 % soit 85,2 kgec). La consommation française de viande est légèrement supérieure à la moyenne européenne qui avoisinait 77 kg par habitant en 2018, avec de fortes variations entre pays : 99 kg par habitant en Espagne, qui est en tête, et 55 kg en Belgique²⁵. Les États-Unis sont à 123 kg/habitant.

23 « Végétariens et flexitariens en France en 2020 » Enquête IFOP pour FranceAgriMer.

24 FranceAgriMer, La consommation des produits carnés en 2021.

25 European DataLab « La consommation de viande en baisse en Europe de l'Ouest », Gustave Kenedi - octobre 2021.

Même si la consommation individuelle de viande tend à diminuer, au niveau national elle augmente globalement compte tenu de la progression de la population. Elle est ainsi passée de 3,8 à 5,8 millions de tonnes équivalent carcasse entre 1970 et 2021 (+ 50 %).

2. Une évolution contrastée de la consommation des différents types de viande

La viande porcine, avec 31,5 kg/hab, soit plus de 37 %, reste la viande la plus consommée en France du fait notamment de son prix relativement abordable et de la diversité des produits transformés. Pour autant, on constate une baisse depuis 2 décennies (- 13 % entre 2001 et 2021) qui s'explique en partie par la diminution de la consommation de charcuteries dont le jambon.

La volaille²⁶ est devenue la deuxième viande la plus consommée en France, dépassant en volume la viande bovine depuis 2013. Sa consommation a atteint 27,9 kg/hab (33 %) en 2021 alors qu'elle n'était que de 16,3 kg en 1981 (+ 71 %). Cependant, les achats de viande fraîche, en particulier les volailles entières, notamment les canards et dans une moindre mesure les pintades, sont en net recul, alors que la découpe de poulets (filet) se maintient et que les produits transformés (plats cuisinés, nuggets...) connaissent une forte progression.

La consommation de viande bovine (gros bovins et veaux) est sur une tendance baissière. Elle se situait à 22,2 kg (26 %) en 2021. Depuis 1998, elle a diminué de plus de 17 %, dont plus de la moitié durant les 10 dernières années en raison de son coût élevé et de campagnes appelant à limiter la consommation de

viande rouge au regard de son impact sur l'environnement et la santé. Elle s'est stabilisée entre 2021 et 2022.

Les foyers les plus modestes consomment de plus en plus (65 % actuellement avec une augmentation de 3,9 % entre 2019 et 2021) des produits transformés d'origine bovine, en particulier viande hachée fraîche ou surgelée, moins chère et plus rapide à préparer. En revanche, ce pourcentage n'est que de 46 % chez les ménages les plus aisés qui achètent donc majoritairement de la viande fraîche « brute ». Globalement, la baisse de consommation de viande bovine en France est due à celle des personnes aux revenus les plus faibles. De plus, il faut prendre en compte la progression significative de la restauration hors domicile qui privilégie elle-aussi la viande hachée (burgers, lasagnes...).

La consommation de viandes ovine et caprine, avec 2,7 kg/hab (seulement 3 % du total) est en chute libre : 45 % depuis 1998. La baisse de la production nationale, le prix, un goût prononcé et des aspects culturels peuvent être invoqués parmi les causes potentielles de cette évolution.

Toutes catégories confondues, la vente de viandes brutes est en recul en valeur de près de 2 % entre 2016 et 2021.

Dans la grande majorité des pays européens, on retrouve le même classement qu'en France. En moyenne au niveau de l'UE, la viande la plus consommée est le porc (51 %), suivie par la volaille (28 %), la viande bovine (17 %) et les autres viandes (4 %). Cependant, on observe de fortes différences entre pays selon les niveaux de vie et les prix, les religions, la production locale et les

²⁶ Catégorie qui intègre le lapin, dont la consommation est très faible (400g/hab/an) et en baisse continue (-6 %/an en moyenne).

préoccupations environnementales, éthiques et sanitaires. Ainsi, le porc représente environ 65 % de la consommation de viande en Croatie, en Pologne et en Hongrie, mais seulement 33 % à Malte et au Danemark. Les disparités sont encore plus marquées pour la viande bovine, qui se situe à environ 30 % de la consommation totale en Suède, au Luxembourg et au Danemark, 5 % en Bulgarie et en Hongrie et moins d'1 % en Pologne²⁷.

3. Une baisse de la consommation de lait et produits laitiers

Chaque Française et Français consomme en moyenne : 49 kg de lait et produits laitiers, 26 kg de fromage et 8 kg de beurre, par an. Globalement, 8 millions de tonnes de produits laitiers, ont été consommés en 2021²⁸.

Une étude réalisée par FranceAgriMer sur la période 2016/2021 montre une baisse de près de 9 % de la consommation de lait, une progression de 6 % pour celle des fromages (vache, chèvre et brebis) et une stabilité pour les yaourts et desserts lactés.

4. Une hausse de la consommation d'œufs

En France, on a consommé l'équivalent de 220 œufs par habitant en 2022, dont plus d'un tiers (35 %) sous forme d'ovoproducts destinés majoritairement aux industries agroalimentaires. Les œufs « coquilles » se répartissent entre 20 % pour la restauration hors domicile et 45 % d'achats des ménages en magasin. La consommation d'œufs est en progression constante : + 0,7 % entre 2022 et 2021, dont + 23,3 % pour les œufs de poules élevées au sol et + 6,4 % pour celles de plein air hors Label Rouge). En 2023, sur les deux premiers mois de l'année, les achats d'œufs des ménages ont progressé de + 5,9 % tous modes d'élevages confondus, comparé à la même période de 2022²⁹. Dans le contexte de forte inflation des produits alimentaires, cette progression s'explique par le prix relativement abordable des œufs par rapport à celui de la viande.

27 Op. cit. European DataLab.

28 Ministère de l'Agriculture.

29 Les chiffres clés du CNPO, interprofession des œufs.

E. Rappel synthétique des politiques publiques relatives à l'élevage

1. Les politiques publiques de soutien et de régulation

En matière d'élevage, comme pour le reste des autres productions agricoles, de nombreuses politiques publiques, qui ont évolué au fil du temps, ont été mises en œuvre aux niveaux européen et national.

Dans un premier temps, jusqu'au début des années 1980 environ, les mesures adoptées étaient essentiellement à visée quantitative, d'abord pour augmenter les volumes produits, ensuite pour les contrôler. À la fin du siècle précédent, des dispositions financières et des réglementations portant sur les conditions de production ont été progressivement mises en place en parallèle pour répondre aux enjeux émergents environnementaux et climatiques et à de nouvelles attentes sociétales, en particulier s'agissant du bien-être des animaux d'élevage.

Il convient de souligner que, compte tenu des nombreuses crises économiques et sanitaires auxquelles l'élevage a régulièrement été confronté, des mesures spécifiques de soutien de différentes natures lui ont régulièrement été apportées.

S'agissant de la PAC initiale de 1962, les productions animales étaient bien entendu directement concernées par les 5 grands objectifs visés : accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique et en optimisant les facteurs de production ; assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ; stabiliser

les marchés ; garantir la sécurité des approvisionnements ; assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

La réussite de cette politique de l'Union européenne a dépassé l'objectif d'augmentation de la productivité et s'est traduite par des excédents de produits céréaliers et laitiers, qui ont généré des coûts de plus en plus importants, notamment en termes de soutien des prix et de stockage. En 1984, pour tenter de réadapter l'offre à la demande européenne, la Commission a institué des quotas de production, notamment dans le domaine laitier, ainsi que des aides destinées à inciter les agriculteurs à abandonner cette production.

Toutefois, le manque de résultats de ces mesures et l'objectif de répondre aux engagements liés aux négociations internationales, GATT³⁰ puis OMC³¹ depuis 1995, ont motivé la CEE à réformer la PAC de 1992 en instaurant un système d'aides compensatoires aux revenus (aides directes à l'hectare, primes à la tête de bétail) qui devait également permettre de maîtriser les dépenses agricoles. Cela a également conduit à mettre fin aux prix garantis.

Cette réforme, concomitante avec les négociations du Gatt, qui déboucheront en 1994 sur une réduction des soutiens internes et l'ouverture des marchés par la réduction des droits de douanes, mettra fin aux prix garantis. L'Union européenne devancera cet accord en supprimant progressivement les mécanismes de préférence communautaire. Ces dispositions ont eu des impacts

30 Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

31 Organisation mondiale du commerce.

négatifs sur les filières d'élevage, notamment par rapport aux coûts de l'alimentation animale.

Par ailleurs, la réforme de 1999 s'est également traduite par la création d'un second pilier et par une première orientation vers une politique en faveur de l'environnement, avec l'instauration de mesures agro-environnementales en cofinancement avec les États-membres.

Les phases successives de l'élargissement de l'Union européenne, qui se sont effectuées sans augmentation conséquente du budget de la PAC, ont également conduit à revoir les objectifs initiaux de celle-ci, ce qui s'est traduit par la réforme de 1999.

Les aides directes au producteur, avec écoconditionnalité³² pour celles susceptibles d'être modulées, se sont substituées au soutien par les prix. Dans ce cadre, les prix des marchés mondiaux sont devenus une référence.

En 2003, les montants d'aides versées sont devenus indépendants des volumes produits. Ce découplage avait pour but de favoriser le développement de l'activité économique rurale et de répondre aux demandes sociétales croissantes en matière de préservation de l'environnement, de respect du bien-être animal et de qualité des produits à la suite de différentes crises comme celle de l'ESB³³. Cette réforme

a achevé le processus d'alignement des prix européens sur ceux des cours mondiaux, de découplage des aides et de remplacement de la plupart des outils des organisations communes de marché par des mécanismes de gestion de crises.

En 2008, le « Bilan de Santé de la PAC » mis en œuvre début 2009 en France visait 4 objectifs qui concernaient directement l'élevage³⁴ :

- instaurer un nouveau mode de soutien pour l'élevage à l'herbe ;
- consolider l'économie et l'emploi sur l'ensemble du territoire sous la forme d'un soutien à des productions fragiles ;
- instaurer des outils de couverture des risques climatiques et sanitaires ;
- accompagner un mode de développement durable de l'agriculture via un soutien augmenté à des systèmes de production plus respectueux de l'environnement.

Cela a conduit à un rééquilibrage significatif des aides entre les exploitations de grandes cultures et les élevages en faveur de ces derniers, face à la crise que connaissait ce secteur.

A la suite de la réforme de 2013, il a été mis fin à toutes les mesures d'encadrement des volumes de production ainsi qu'aux dispositifs de subventions à l'exportation,

³² Le versement d'aides publiques est conditionné au respect de critères écologiques et environnementaux.

³³ Encéphalite spongiforme bovine.

³⁴ LE BILAN DE SANTE DE LA PAC ET SON APPLICATION EN FRANCE Simulations et réflexions sur les décisions du 23 février 2009 du ministre français de l'Agriculture et de la Pêche Vincent CHATELLIER - Hervé GUYOMARD.

appelées restitutions, principalement dans la filière avicole.

Les quotas laitiers sont supprimés en 2015, ce qui a conduit à une nouvelle crise de surproduction. Pour l'endiguer, l'UE a acheté 350 000 tonnes de poudre de lait et débloqué 500 millions d'euros d'aides publiques. Elle mettra plusieurs années à écouter ce stock qui ne correspond qu'à une semaine de production³⁵. Cet épisode a pénalisé les éleveurs mais a profité aux transformateurs. En outre, des exportations massives à très bas prix de poudre de lait en Afrique de l'Ouest ont déréglé les marchés et fragilisé les éleveurs locaux.

A partir de la PAC 2014-2020, les Mesures Agroenvironnementales et Climatiques (MAEC) ont été fortement développées. Il s'agit d'engagements rémunérés pendant 5 ans pour les agriculteurs, dont les éleveurs, qui mettent en œuvre des pratiques visant à combiner les performances économiques et environnementales. Depuis 2015, des mesures systémiques s'appliquent sur la quasi-totalité du système d'exploitation : systèmes herbagers et pastoraux individuels ; systèmes herbagers et pastoraux collectifs ; systèmes polyculture-élevage ; systèmes de grandes cultures³⁶.

En 2017, le règlement dit « omnibus »³⁷ a assoupli le droit de la concurrence s'agissant des possibilités de contractualisation et prévu le partage de la valeur ajoutée entre les parties prenantes, en fonction de l'évolution des marchés. Il a instauré une meilleure

reconnaissance et un pouvoir de négociation accru pour les Organisations de Producteurs (OP)³⁸. Ce règlement ouvrira la voie, à la suite des Etats généraux de l'alimentation, aux lois françaises Egalim 1 en 2018 et Egalim 2 en 2021, qui ont notamment incité à la mise en place de plans de filières. Les lois Egalim visent à rééquilibrer les rapports de force, en faveur en priorité des producteurs, dans le cadre des négociations commerciales avec les industriels et les distributeurs. Cet objectif n'a pas été pleinement atteint puisqu'une loi Egalim 3, dite loi Descrozaille, a été adoptée en mars 2023.

Dans le cadre de la nouvelle PAC 2023-2027, 3 types de MAEC sont proposés :

- ➔ MAEC localisée (engagements souscrits à la parcelle sur des zones à fort enjeux environnementaux tels que les sites Natura 2000 ou les zones de captage d'eau potable) ;
- ➔ MAEC forfaitaire (3600€/an pendant 5 ans) pour réduire les produits phytosanitaires ou améliorer l'autonomie protéique de l'élevage ;
- ➔ MAEC système (pour maintenir ou développer des pratiques favorables à l'environnement via des indemnités compensatoires).

Les subventions ou aides de la PAC constituent une part importante du revenu des agriculteurs qui en bénéficient, de plus elles ont orienté les systèmes culturaux et fourragers. En effet, comme le rappelait André Le Gall

35 Étude d'Agriculture Stratégies (ex-Momagri).

36 MAEC : les nouvelles mesures agro-environnementales et climatiques de la PAC | ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.

37 Règlement UE 2017/2393.

38 Les organisations de producteurs sont régies par l'article L. 551-1 du code rural. De plus, dans la plupart des filières, ont été mises en place des Interprofessions qui réunissent les acteurs de l'amont et de l'aval. Les interprofessions sont régies par l'article L. 632-1 et suivants du Code rural.

de l'Idele lors de son audition : « lorsque la PAC de 1992 a donné 300 euros par hectare au maïs fourrage et pas à l'herbe, on pouvait faire tous les calculs que l'on voulait, il valait mieux faire du maïs et du soja ».

D'autres dispositifs nationaux d'aides qui apportent un soutien indirect à l'élevage peuvent être mentionnés, par exemple le « Plan abattoirs ». Il a été lancé en 2021 dans le cadre du plan France Relance, pour moderniser ces outils de transformation et y améliorer les conditions de travail et le bien-être animal au sein des abattoirs. Doté de 115 millions d'euros, il a permis de sélectionner plus d'une centaine de projets. Sur ce sujet, le CNEAB³⁹ avait souligné en 2019 que « [les abattoirs] peinent à recruter et à garder le personnel, parce que les métiers proposés en abattoir n'attirent pas : ils sont méconnus, réputés difficiles et parfois stigmatisés ».

De plus, en 2023, le ministère de l'Agriculture a lancé la Stratégie abattoirs afin de consolider le maillage en abattoirs de boucherie au bénéfice des filières de l'élevage et des territoires, face aux importantes difficultés du secteur.

Cette démarche, initiée en collaboration avec les filières professionnelles et les collectivités territoriales, se décline en quatre axes⁴⁰ :

- étudier dans chaque région l'adéquation entre le besoin et l'offre en matière d'outils d'abattage ;
- développer une méthodologie harmonisée permettant d'évaluer les forces et les faiblesses d'un abattoir au regard des enjeux sanitaires, de protection animale, financiers... ;
- recenser les outils mobilisables pour accompagner les établissements en difficulté sur les plans économique et sanitaire ;
- améliorer la synergie existante entre les différents services de l'État au bénéfice de l'accompagnement des abattoirs.

Les résultats de ces deux démarches sont à ce stade encore difficiles à évaluer.

39 Avis n°82 du Comité national d'éthique des abattoirs, février 2019.

40 Source : ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, 7 juillet 2023.

Début octobre 2023, à l'occasion du 32^{ème} Sommet de l'Élevage, les ministres de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, et de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire ont conjointement annoncé le lancement d'un *Plan de reconquête de la souveraineté de l'élevage*⁴¹ comprenant différentes mesures structurantes visant notamment à améliorer la compétitivité de ses filières, à augmenter les revenus des éleveurs, à le promouvoir et à mieux le faire connaître et à renforcer l'attractivité de ses métiers.

2. Les accords bilatéraux de commerce

Même s'il ne s'agit pas de politiques publiques à proprement parler, les accords bilatéraux de commerce entre l'UE et d'autres Etats ou groupes d'Etats, constituent des dispositifs qui engagent la France et peuvent avoir des impacts significatifs sur de nombreux secteurs d'activité et en particulier l'élevage.

Différents accords sont en cours de négociation, plus ou moins active, ou de ratification par les Etats-Membres. A ce jour, le seul accord conclu avec un pays de taille significative sur le plan économique qui est entré en vigueur, au demeurant partiellement, est celui qui a été conclu avec le Canada, baptisé CETA⁴². Dans la mesure où l'élevage ne représente pas un secteur important dans ce pays, il n'a pas eu d'impact notable.

En revanche, d'autres accords en préparation sont susceptibles d'avoir des conséquences beaucoup plus fortes. C'est particulièrement le cas pour celui avec le Mercosur⁴³, conclu en juin 2019 après vingt ans de négociations, qui vise à établir une zone de libre-échange. Il n'est pas encore appliqué car plusieurs Etats membres, dont la France, s'y opposent⁴⁴, mais l'UE souhaite accélérer le processus de ratification. Il concernerait près de 780 millions de personnes et, couvrant respectivement 88 et 34 milliards d'euros par an pour les biens et les services, il s'agirait du plus gros accord ratifié par l'Union européenne⁴⁵. Or, le Mercosur est le premier exportateur vers l'Europe de nombreux produits agricoles et alimentaires comme le soja, le bœuf ou la volaille. Il représente plus de 70 % des importations européennes de viande bovine et 50 % de celles de viande de volaille⁴⁶. De son côté, l'UE est l'un des principaux fournisseurs du Mercosur pour les produits manufacturés (machines, voitures et pièces détachées, produits chimiques et pharmaceutiques). Souvent présenté comme un « accord viandes contre voitures », l'accord contribuerait à renforcer la stratégie d'agro-exportateurs des pays du Mercosur.

⁴¹ <https://presse.economie.gouv.fr/07102023-bruno-le-maire-et-marc-fesneau-annoncent-un-plan-de-reconquete-de-la-souverainete-de-lelevage/>.

⁴² En français : accord économique et commercial global (AECG), en anglais : Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA).

⁴³ Marché commun constitué de pays d'Amérique du Sud tels que l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay, qui y siègent en tant que membres permanents.

⁴⁴ Les Pays-Bas, l'Autriche, l'Allemagne, l'Irlande, la France, la Wallonie et la région de Bruxelles-Capitale ont signalé leur opposition à l'accord en l'état.

⁴⁵ Ces chiffres sont ceux donnés par la Commission au moment de l'annonce de la finalisation de l'accord, soit avant le Brexit.

⁴⁶ FNH-Institut Veblen, Un accord perdant - perdant. Analyse préliminaire de l'accord de commerce entre l'UE et le Mercosur, 2019.

L'accord envisagé avec les États-Unis⁴⁷ fait également l'objet de débats. Il est en cours de négociations depuis 2013. Alors que les deux parties possèdent déjà de très faibles barrières tarifaires, il éliminerait un grand nombre d'autres barrières tarifaires et réglementaires entre ces deux marchés, en étendant la réglementation aux domaines non couverts par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les négociations ont été arrêtées après l'élection du président Trump. Elles ont repris depuis l'arrivée au pouvoir de Joe Biden mais n'ont toujours pas abouti. De nombreux acteurs considèrent ses dispositions actuelles trop favorables aux intérêts américains.

D'autres accords avec de grands pays d'élevage comme l'Inde sont en cours de négociation.

Ainsi, en cours de négociation depuis 2018, les accords avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont fait l'objet d'une note du Centre d'Etude et de Prospective du ministère de l'Agriculture⁴⁸ qui établit des risques avérés pour les filières françaises de ruminants.

Les espaces de libre-échange négociés dans le cadre de ces accords bilatéraux de commerce cristallisent de nombreuses tensions et sont sources de désaccords persistants entre tenants du libéralisme et du protectionnisme.

Les différences entre les normes européennes et celles extra-européennes, souvent moins exigeantes, posent de nombreuses questions éthiques et sanitaires. De même, ces zones de libre-échanges favorables aux moins-disants créent une forte pression sur les prix et risquent de fragiliser d'autant plus les élevages français.

3. Les réglementations en faveur du bien-être animal

Le bien-être animal constitue une préoccupation sociétale croissante qui doit être prise en compte, de la naissance à la mise à mort des animaux d'élevage. Le CESE a consacré un avis à ce sujet en 2019⁴⁹.

En mai 2020, la stratégie « De la ferme à la table », initiative clé du Pacte vert pour l'Europe porté par la Commission européenne, vise à rendre l'alimentation plus saine et plus durable en Europe à travers différents objectifs : la réduction des pesticides et des engrains, le développement de l'agriculture biologique, la promotion d'une consommation abordable et nutritive, la réduction du gaspillage alimentaire et l'amélioration du bien-être animal. Ce dernier point a fait l'objet d'une étude en juillet 2021⁵⁰ qui doit déboucher sur un renforcement de la législation européenne actuelle d'ici fin 2023. Cette révision devrait porter sur deux grands volets :

⁴⁷ TAFTA (Transatlantic Free Trade Area) ou TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) ou en français PTCI (Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement).

⁴⁸ Bulletin Analyse N°156, novembre 2020

⁴⁹ CESE, Les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abatage en matière de bien-être animal, avis adopté le 27 novembre 2019.

⁵⁰ Etude sur la législation en matière de bien-être animal, EPRS_STU_2021_662643_EN.pdf (europae.eu).

➔ une législation plus exigeante et spécifique à chaque espèce, notamment pour les vaches laitières, les poules d'élevage et les poulets de chair, ainsi qu'une mise en cohérence avec les dispositions de la PAC. Les principales mesures prévues qui seraient mises en œuvre progressivement sur une période de 10 à 15 ans, sont les suivantes :

- l'élimination des cages pour les poules⁵¹, des stalles pour les bovins et des caillebotis intégraux pour les porcs ;
- le durcissement des règles relatives aux transports d'animaux vivants (raccourcissement des distances et des durées autorisées) ;
- l'interdiction des mutilations (débéquetage des volailles, caudectomie des porcelets, écornage des veaux) ;
- la réduction de la densité dans les élevages est en discussion.

A cet égard, on peut noter que seuls 5 % des volailles sont élevés en plein air au niveau européen, contre 20 % en France⁵².

➔ La mise en place d'un label européen sur le bien-être animal ou système d'étiquetage pour renforcer la transparence sur les conditions d'élevage, de transport et d'abattage des animaux.

En janvier 2022, les députés européens ont adopté des recommandations appelant la Commission européenne et les pays de l'UE à renforcer leurs efforts pour respecter le bien-être animal durant le transport, à mettre à jour les règles européennes et à nommer un commissaire européen responsable du bien-être animal.

Au niveau français, le décret du 5 février 2022 a interdit au sein de la filière « œufs à coquille », l'élimination des poussins mâles. Le Gouvernement a indiqué à cette occasion que la filière française des œufs était la première au monde, avec l'Allemagne, à mettre fin à cette pratique. Près de 50 millions de poussins mâles étaient éliminés chaque année.

Il faut enfin signaler les améliorations apportées aux bâtiments d'élevage. Des réglementations strictes et des plans d'aides à la modernisation ont pour objectif d'apporter plus de confort aux animaux mais aussi aux exploitants et aux salariés et permettent d'adapter les bâtiments aux changements climatiques (ventilation, luminosité, isolation, gestion des déjections, accès à l'alimentation, etc.). Ces réglementations vont dans le sens d'une meilleure prise en compte du bien-être animal dans les politiques agricoles. De nombreuses mesures sont, comme rappelé plus haut, débattues au niveau européen dans la perspective de la prochaine révision de la législation sur le bien-être animal.

51 L'initiative citoyenne européenne (ICE) « End the Cage Age » a recueilli près de 1,4 million de signatures, et une résolution du Parlement européen a été adoptée en 2021.

52 Données issues du site de la Confédération Française de l'Aviculture.

F. Un poids important de la recherche scientifique en zootechnie au service des politiques publiques

La zootechnie regroupe les sciences et les techniques relatives à l'élevage des animaux dits de rente ou de production (viande, lait, œufs, laine, traction, loisirs, sport hippique), etc.). Elle comprend les soins, l'alimentation, la reproduction et la sélection des espèces. Elle remonte à la fin du 18^{ème} siècle et inclut à la fois des dimensions vétérinaires et agronomiques.

En France, la recherche scientifique, fondamentale et appliquée, en zootechnie a débuté il y a longtemps mais c'est avec l'adoption des lois de modernisation agricole que ses travaux se sont intensifiés dans le but d'atteindre les objectifs fixés par les politiques publiques. Pendant longtemps, l'enjeu majeur a été l'augmentation de la production, à la fois au niveau global et de chaque animal. La sélection animale, dans le cadre de la politique de modernisation de l'agriculture et de l'augmentation de la productivité des élevages, a eu pour conséquence de réduire la diversité des races. Toutefois, des résistances locales et la recherche publique ont permis la sauvegarde de certaines races, notamment à faible effectif.

Pour y répondre, les travaux menés par les organismes de la recherche publique⁵³ et les 19 instituts techniques des différentes filières⁵⁴, avec souvent des partenariats internationaux ou encore avec les interprofessions, ont contribué à transformer l'élevage français et continuent à le faire. Parallèlement à ces acteurs institutionnels, des groupes d'éleveurs ont expérimenté des méthodes innovantes. Les CIVAM⁵⁵ ont ainsi mené des travaux sur les systèmes herbagers et leurs avantages. Les stations et les fermes expérimentales⁵⁶ s'inscrivent dans le même objectif.

Les instituts de recherches publics et privés ont œuvré dans le cadre de la loi du 28 décembre 1966 sur l'élevage⁵⁷ qui a organisé la sélection animale et l'amélioration génétique des productions animales. Elle a mis en place un réseau d'activités (identification animale, indexation génétique⁵⁸ ...) associant les organismes de recherche, d'autres acteurs (Centres d'élevage et d'insémination artificielle, Établissements Départementaux de l'Élevage) et les éleveurs eux-mêmes.

53 INRAe, CIRAD, ANSES, Ademe, CNRS, INSERM...

54 Idele, IFIP, Arvalis, ITAVI, ITAB, IFCE...

55 Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural.

56 Elles peuvent dépendre de l'INRAe, des instituts techniques agricoles, des chambres d'agriculture ou encore des établissements de l'enseignement technique et supérieur agricole.

57 Baptisée Loi Poly, généticien de l'INRA et conseiller d'Edgar Faure.

58 Un index est l'estimation de la valeur génétique d'un animal pour un caractère donné, calculée en tenant compte de sa généalogie, de ses propres performances, de celles de sa descendance, des effets de milieu...

L'ordonnance de décembre 2006⁵⁹ a modifié de manière significative l'organisation mise en place en 1966, qui avait confié à l'Etat le pilotage de l'ensemble du dispositif. Elle a ainsi :

- organisé un nouveau système de traçabilité, basé sur la responsabilisation des acteurs, en encourageant ceux-ci à se structurer et simplifié les procédures afin de faciliter l'établissement des entreprises du secteur ;
- prévu la création d'organismes de sélection par race chargés de la définition et de l'animation du programme d'amélioration génétique d'une ou plusieurs races ;
- pérennisé la fiabilité de l'information zootechnique apportée aux éleveurs par le biais :
 - de l'évaluation génétique prise en charge par l'INRA ;
 - de la création d'un service d'enregistrement et de contrôle des performances et d'un service universel d'enregistrement et de certification de la parenté assuré par les établissements de l'élevage.

Les coopératives sont ainsi devenues les acteurs économiques majeurs de la sélection génétique en France.

La sélection génétique est pratiquée depuis le début de l'agriculture et de l'élevage. Elle se fonde sur l'hérédité, c'est-à-dire la transmission de caractéristiques des reproducteurs à leur descendance. Les éleveurs ont ainsi toujours cherché à faire se reproduire entre eux les animaux les plus beaux, les plus forts, les plus dociles ou qui présentent des particularités souhaitées :

masse musculaire, production de lait, mise bas facile... C'est ainsi que la plupart des races ont été progressivement créées. À cet égard, la France possède une ressource génétique très riche, avec une grande diversité de races dont bon nombre ont été sauvegardées grâce aux éleveurs et éleveuses. Dans le cadre de la recherche génétique, celles-ci sont observées pour leur adaptabilité à leur territoire ou au contexte climatique, leur qualité bouchère ou fromagère.

Les techniques de sélection génétique ont fortement progressé au fil du temps. Pendant une longue période, la sélection dite massale s'est opérée de manière empirique par tâtonnements successifs en observant les résultats des croisements naturels opérés, ce qui nécessitait beaucoup de temps et d'argent. Par exemple, pour les bovins, il fallait attendre qu'un animal soit adulte pour voir s'il correspondait aux critères attendus. Aujourd'hui les techniques de génotypage qui permettent de connaître le patrimoine génétique d'un être vivant et le phénotypage qui concerne les caractéristiques qui en résultent, ont permis d'accélérer le processus.

Parallèlement, des outils de plus en plus sophistiqués⁶⁰ ont été mis au point pour modifier avec précision les séquences ADN, donc les caractères génétiques d'un animal, d'une plante voire d'un être humain. L'utilisation de ces techniques provoque de vifs débats, scientifiques et éthiques à propos des risques pour la santé des consommateurs ainsi que pour l'environnement et la biodiversité. Les partisans de ces méthodes y voient quant à eux la possibilité de répondre rapidement aux enjeux actuels en mettant, par exemple au point des animaux ou

59 N° 2006-1548 relative à l'identification, au contrôle sanitaire des activités de reproduction, ainsi qu'à l'amélioration génétique des animaux d'élevage.

60 Par exemple les « ciseaux génétiques » ou CRISPR-Cas9.

des plantes plus résistants face au manque d'eau et à des températures élevées, ce qui permettrait d'aider l'agriculture et l'élevage dans des zones particulièrement touchées par le dérèglement climatique. Outre le volet scientifique, ce débat porte aussi sur les aspects éthiques, économiques et donc de choix politiques qui doivent en préciser les objectifs afin d'en assurer le financement. Il s'agit de savoir qui peut et doit maîtriser ces techniques, avec quels objectifs et au service de quels intérêts. En effet, ces méthodes nécessitent des investissements financiers très importants que la recherche publique ne peut pas toujours mobiliser.

Contrairement aux espèces végétales, on n'éleve pour le moment pas d'animaux génétiquement modifiés, si ce n'est des poissons en aquaculture. Les recherches dans ce domaine n'ont pas permis de parvenir à des résultats présentant un intérêt probant au regard des coûts qu'elles impliquent.

L'encadrement juridique du secteur est désormais européen. Ainsi, depuis le 1er novembre 2018, le règlement 2016/1012⁶¹ s'applique dans tous les Etats-membres et abroge l'ensemble des directives et décisions par espèce adoptées depuis 1977. Ce texte précise en l'élargissant le rôle des principaux acteurs de la génétique : les organismes de sélection (OS). Ce sont des associations qui exercent des missions réglementées et sont chargées d'organiser la sélection

d'une race animale. Elles en définissent les caractéristiques, gèrent son livre généalogique et fixent les objectifs de sélection. Depuis fin 2018, les programmes qu'elles conduisent incluent le contrôle des performances et l'évaluation génétique des reproducteurs. Elles peuvent déléguer une partie de leurs activités à des organismes tiers. Ce texte a été transcrit dans le droit français (Code rural) par l'ordonnance n° 2021-485 du 21 avril 2021 relative à la reproduction, à l'amélioration et à la préservation du patrimoine génétique des animaux d'élevage.

Au-delà de la sélection génétique, la recherche a mené des travaux sur d'autres aspects. Les bâtiments et les équipements ont fait l'objet de recherches visant à améliorer les conditions de travail des humains, et de vie des animaux.

Sur le plan sanitaire, grâce aux nouvelles approches en bactériologie et sérologie ainsi qu'aux mesures de prophylaxie, de nombreuses maladies, autrefois redoutables, comme la tuberculose, la brucellose et la peste porcine, ont pu être maîtrisées voire éradiquées. Cependant, les animaux sélectionnés pour être très productifs sont souvent plus fragiles et développent de nouvelles pathologies, comme la grippe aviaire, dont la propagation est amplifiée et accélérée par la forte densité dans certains élevages et par les transports.

⁶¹ Règlement (UE) 2016/1012 du 8 juin 2016 relatif aux conditions zootechniques et généalogiques applicables à l'élevage, aux échanges et à l'entrée dans l'Union de reproducteurs de race pure, de reproducteurs porcins hybrides et de leurs produits germinaux

L'alimentation des animaux a également constitué un sujet important de recherche, s'agissant en particulier d'optimiser les résultats technico-économiques des élevages.

Pour répondre aux objectifs socioéconomiques et environnementaux fixés par les politiques publiques qui peuvent varier au fil du temps, certains travaux de recherche qui nécessitent du temps, ont pu conduire à mettre au point et encourager des modes et pratiques d'élevage aujourd'hui questionnés. A cet égard, lors de son audition Mme Dockès⁶² a souligné que « les expressions « élevage intensif » et « élevage industriel » sont souvent utilisées par les citoyens dans la controverse, mais sans définition précise de leur part. Dans leur esprit, ils désignent des animaux qui n'ont pas accès à l'extérieur et des élevages qu'ils estiment de grandes dimensions. Dans une définition scientifique de l'intensivité, on parle soit de l'intensité par hectare (le nombre d'animaux produits par hectare), soit de la productivité du travail ou de l'intensification du travail, et donc, le nombre d'animaux, de kilos de viande, de lait que l'on peut produire par travailleur. »

Elle a aussi indiqué que « les différentes controverses ont vu le jour dans les années 1980 autour des impacts environnementaux sur la qualité de l'eau, dans les années 1990 autour du bien-être animal, dans les années 2000 autour des questions de santé, avec la crise de la vache folle qui a été un point d'orgue, et plus récemment, autour des modèles d'élevage, de l'éthique animale, voire de la légitimité, pour les humains, à utiliser les animaux pour leurs propres besoins. »

Actuellement, l'adaptation au changement climatique et la qualité des produits font partie des axes forts de la recherche.

Le projet « Reconnexion Elevage-VEgétal » (REVE), qui a été mené de mai 2020 à avril 2023, s'inscrit dans ce cadre. Porté par les GIS « Avenir Elevages », « Grandes Cultures », « Fruits et PIClég⁶³ », en collaboration avec l'ACTA, il avait pour objectifs de :

- ➔ recenser les initiatives et les projets de reconnexion afin de proposer une typologie ;
- ➔ analyser les freins et leviers à des initiatives à l'échelle territoriale et les intérêts et limites du recouplage animal-végétal ;
- ➔ identifier des pistes de recherche pour la R&D.

⁶² Responsable du service Encadrement des activités en approches sociales, communication, métier d'élevage de l'Institut de l'Elevage.

⁶³ Groupement d'Intérêt Scientifique pour la Production Intégrée en Cultures légumières.

G. Une image contrastée de l'élevage et de nouvelles attentes sociétales

En 2018, l'INRAe a publié une étude portant sur la vision des citoyens sur l'élevage et réciproquement sur le ressenti des éleveurs quant à leur perception par la société⁶⁴. Elle s'appuie notamment sur le projet ACCEPT⁶⁵, porté par le Groupement d'intérêt scientifique (GIS) « Avenir Elevages »⁶⁶ et financé par le CASDAR. Même si ces travaux mériteraient sans doute d'être actualisés, leurs conclusions demeurent globalement pertinentes. Sur cette base, il apparaît que les débats sur l'élevage se structurent autour de 4 thèmes qui appellent pour chacun d'entre eux différents points identifiés :

- ➔ les impacts environnementaux et climatiques (émissions de GES, pollution des eaux, préservation de la biodiversité, alimentation des animaux et utilisation des terres, nuisances locales [bruits, odeurs]) ;
- ➔ le bien-être animal (conditions de logement ; interventions sur l'animal ; transports ; abattage ; cas particulier du foie gras) ;
- ➔ les aspects sanitaires humains et animaux (apports nutritionnels ; antibiorésistance ; épizooties et zoonoses) ;
- ➔ l'organisation territoriale et les modes d'élevage (modèles

intensifs, concentration géographique, emplois, paysages).

La problématique sur les comportements relatifs à la consommation de viande apparaît transversale car elle fait appel à ces 4 dimensions. De plus, les points de débat varient en fonction des filières considérées ou des échelles auxquelles on se situe.

L'étude de l'INRA, fondée sur les résultats d'un sondage réalisé par l'IFOP en 2016 dans le cadre du projet ACCEPT, identifie 5 « profils sociologiques » chez les personnes consultées par rapport à l'image qu'elles ont de l'élevage et à leurs souhaits quant à son évolution.

Ils sont classés ci-dessous par ordre de représentation croissante :

- ➔ les « abolitionnistes » (2 %) qui ne consomment que peu voire pas de produits animaux et dont 0,1 % de l'échantillon total suit un régime alimentaire végan (sans viande, produits laitiers, œufs, poisson et sans cuir ou laine pour se vêtir).
- ➔ les « indifférents » (3 %) pour qui cela ne constitue absolument pas un sujet de préoccupation ;
- ➔ les « compétiteurs » (10 %), majoritairement des hommes, qui sont satisfaits des modes d'élevage actuels et des conditions de vie des animaux dans les

⁶⁴ Regards croisés entre éleveurs et citoyens français : vision des citoyens sur l'élevage et point de vue des éleveurs sur leur perception par la société, Elsa DELANOUE, Anne-Charlotte DOCKÈS, Alizée CHOUTEAU, Christine ROGUET, Aurore PHILIBERT.

⁶⁵ Acceptabilité sociale de l'élevage en France, recensement et analyse des controverses, 2014.

⁶⁶ Il réunit 23 structures du secteur de l'élevage : organismes de recherche, interprofessions, fédérations, chambres d'agriculture...

exploitations françaises. Ils soutiennent le modèle intensif et souhaitent un accroissement de la productivité des exploitations françaises (par l'agrandissement et l'automatisation), afin notamment d'augmenter le revenu des éleveurs et les exportations.

- les « alternatifs » (24 %) qui regroupent en majorité des femmes. Ils (elles) ne sont pas contre le principe de l'élevage d'animaux destinés à la consommation humaine mais souhaitent la fin de l'élevage intensif qu'ils jugent industriel au regard de ses impacts négatifs.
- les progressistes (5 %) qui souhaitent une amélioration régulière des conditions d'élevage. Ils accordent de l'importance aux normes environnementales et de bien-être animal en élevage intensif, sans toutefois s'opposer à ce mode de production qui permet selon eux de produire en quantité suffisante des denrées animales à prix abordable dont la qualité sanitaire et la traçabilité leur conviennent.

Ces tendances de fond et les nouveaux modèles alimentaires s'appuient sur des attentes éthiques. Elles conduisent à questionner les systèmes spécialisés ou intensifs et à remettre au cœur des enjeux le système d'élevage herbager qui valorise le pâturage ce qui contribue à sa durabilité environnementale, économique et sociale. Mme Dockès a ainsi rappelé que « *l'herbe est au cœur des enjeux sociétaux et environnementaux. Les élevages de ruminants sont des élevages qui valorisent l'herbe, cela permet une durabilité environnementale, économique et sociale. Nous sommes face à des tendances de fond et à de nouveaux modèles alimentaires qui s'appuient sur des attentes éthiques portées par les citoyens. Il y a un questionnement citoyen, qui n'est pas complètement partagé, mais que l'on retrouve souvent*

et qui remet en cause un certain nombre de systèmes intensifs. »

Dans son avis déjà cité, le CNEAB estime que « *la consommation de viande et de produits issus de l'élevage est devenue, depuis quelques années, un sujet de controverse dans la société. Des questions sont posées sur l'impact environnemental de la production de viande, sur les modes de production et sur la protection animale tout au long de la filière et enfin sur les méthodes d'abattage. »*

Le CESE a lui aussi évoqué cette question en 2019 dans son avis sur le bien-être animal. « *Les pouvoirs publics, les scientifiques et les professionnels doivent s'attacher à apporter des réponses nuancées, rationnelles et argumentées, en appelant à une consommation modérée de viande tout en soulignant la possibilité de concilier le bien-être des animaux, le respect de l'environnement et la durabilité économique de l'élevage. »*

D'autres enjeux qui concernent l'élevage peuvent aussi être porteurs de controverses, comme la problématique des grands prédateurs, et en particulier du loup. Ce sujet divise la société, partagée entre la préservation de la biodiversité et la sauvegarde du pastoralisme. Cet enjeu, particulièrement complexe, mériterait un travail approfondi spécifique du CESE et n'a donc pas été traité dans le cadre de cet avis.

Depuis la publication de l'étude, de nouveaux sondages concernant l'élevage ont été réalisés. Ils sont plus ciblés, en ne portant que sur certains des sujets abordés dans l'étude, principalement le respect du bien-être animal. Ainsi, selon un sondage Eurobaromètre datant de mai 2021 et consacré au bien-être animal, 82 % des Européens interrogés ont déclaré que le bien-être des animaux d'élevage devrait être mieux protégé

qu'il ne l'est actuellement. La même année, 52 % des Français ont affirmé être prêts à payer plus cher pour de la viande issue d'élevages respectueux du bien-être animal⁶⁷.

Lors du Salon International de l'Agriculture 2023, une enquête commandée par l'association 30 Millions d'Amis a révélé que 83 % des Français souhaiteraient l'interdiction pure et simple de l'élevage intensif (+ 3 % par rapport à 2020).

Par ailleurs, en 2020, c'est-à-dire au moment de la crise du Covid, 79 % des consommateurs ont déclaré vouloir privilégier les produits locaux et d'origine France⁶⁸, sans que la réalité des achats effectués depuis ait confirmé cette intention compte tenu de l'inflation.

Avec les précautions qu'il convient de prendre pour les interpréter, les résultats des travaux mentionnés permettent d'identifier la plupart des

problématiques et des controverses relatives à l'élevage. Si elles mettent en avant essentiellement les impacts jugés négatifs de certains modes d'élevage, en revanche, ses apports positifs ne sont pratiquement jamais pris en compte dans les arguments utilisés par les personnes qui se sont prononcées, sans doute du fait de leur méconnaissance. De plus, pendant la période Covid, on a pu observer un engouement envers les produits locaux et répondant aux critères exprimés dans les études. On assiste actuellement, en partie à cause d'un niveau d'inflation jamais atteint dans les décennies récentes, à un recul de ces tendances en faveur de produits d'entrée de gamme à moindre coût. Les produits alimentaires se révélant être la variable d'ajustement d'autres consommations considérées comme incompressibles (logement, transport, téléphonie...).

H. Les faiblesses et forces du secteur de l'élevage

Évaluer et comparer les différents effets qualitatifs et quantitatifs de l'élevage pour déterminer si, globalement, cette balance est positive ou négative, constitue une tâche complexe. En effet, ces impacts qui rejoignent les questions identifiées dans l'étude de l'INRAe, sont de natures très diversifiées : environnementaux, sanitaires, économiques, sociaux et territoriaux.

Ils varient selon les productions et les filières, l'organisation des

exploitations et les modes d'élevage. Certains de ses impacts sont facilement quantifiables, au niveau d'une ferme ou d'un territoire, d'autres non. Enfin, des incertitudes scientifiques demeurent pour évaluer leur importance, voire la réalité de certains d'entre eux. Il n'existe pas pour le moment de méthodologie consensuelle permettant d'établir un bilan partagé quant aux apports positifs et aux conséquences négatives de l'élevage. Les outils existants, comme l'analyse

⁶⁷ Etude Omnibus réalisée du 25 au 28 juin 2021 auprès de 1 001 personnes représentatives de la population nationale âgée de 18 ans et plus, selon la méthode des quotas.

⁶⁸ Kantar, Priorité au local ! 17 février 2021.

de cycle de vie (ACV), font l'objet de controverses car ils ne prennent pas en compte l'ensemble des paramètres de manière systémique.

Néanmoins, toutes les études révèlent l'existence d'un indéniable cercle vertueux entre la lutte contre le changement climatique et des pratiques respectueuses du bien-être animal, moins énergivores et basées sur le pâturage, en capacité d'apporter des bénéfices environnementaux grâce à la captation du carbone et à la préservation de la biodiversité⁶⁹.

1. Les faiblesses de l'élevage

Comme toute activité de production, l'élevage a des impacts non négligeables, notamment sur l'environnement.

a. Le climat

L'agriculture est le deuxième poste contributeur national en termes d'émissions de GES (85 MtCO₂ eq. émis en 2019 soit 19 % du total national). En 2020, l'élevage représentait 80 % des émissions de GES du secteur agricole⁷⁰. On compte, parmi ces émissions, le dioxyde de carbone (CO₂) résultant de la combustion d'énergies fossiles (3 %), le protoxyde d'azote (N₂O) issu de l'utilisation d'engrais azotés et des déjections animales (46 %) et le méthane (CH₄) provenant des déjections animales et de la fermentation entérique propre au processus de digestion des ruminants (51 %). Les bovins sont responsables de 87 % des émissions de méthane liés à l'élevage⁷¹. Comme le rappelait Jean-Louis Peyraud lors de son audition : « *Le*

méthane, contrairement au CO₂ et au protoxyde d'azote, est un gaz à effet de serre qui a une courte durée de vie dans l'atmosphère. Dès que l'on réduit les émissions, les concentrations dans l'atmosphère vont se réduire ; il y aura donc une pression forte sur le méthane car c'est une façon de respecter l'Accord de Paris ». Les taux d'émissions de GES varient en fonction des filières, avec un poids prépondérant de la filière bovine (34,3 millions de tonnes éq. CO₂ en 2019) par rapport aux filières porcine (1,6 million) et avicole (0,25 million)⁷².

Il convient d'ajouter à ces émissions directes les émissions indirectes émises sur le territoire national issues d'activités dont dépendent certains élevages, à savoir les cultures destinées à l'alimentation animale ainsi que la fabrication et le transport des engrains azotés de synthèse. Doivent aussi être ajoutées, en dehors du territoire national, les émissions issues des importations d'alimentation et d'engrais destinées à l'élevage, ainsi que les importations de gaz destiné à la fabrication des engrains azotés⁷³.

b. La qualité des eaux

L'élevage est dénoncé pour les apports excessifs en azote et en phosphore. L'utilisation d'azote en agriculture, élément nutritif indispensable à la croissance des plantes, par le biais des engrains - qu'ils soient d'origine minérale (fabriqués à partir de l'azote de l'air) ou organique (d'origine animale ou végétale) - est une source majeure de pollution diffuse, sous forme de nitrates (NO₃),

69 Avis CESE, Les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abatage en matière de bien-être animal, adopté le 27 novembre 2019, p. 22.

70 Donnée issue de l'audition de Jean-Louis Peyraud au CESE le 4 janvier 2023.

71 Citepa, Inventaire format Secten 2020 ; Ministère de la transition écologique.

72 Réseau Action Climat, Les coulisses de l'élevage de l'exportation bas de gamme, 10 avril 2022, pp. 56-57.

73 Ibid., p. 57.

préjudiciables à la santé humaine (contamination des eaux destinées à la consommation humaine - EDCH) et à l'environnement (eutrophisation). En 2017, plus de 60 % des eaux douces et littorales dépassaient le seuil de la présence naturelle des nitrates dans les nappes et 13 % de ces eaux dépassent la limite de qualité de 50 mg/L en 2018 – 2019. Leur présence n'est pas répartie de façon homogène sur le territoire, les teneurs plus élevées étant rencontrées principalement dans le Nord-Ouest du pays. Au niveau national, 81% des eaux de surface avaient une concentration moyenne inférieure à 25mg/l de nitrates sur l'année⁷⁴. La contamination par les nitrates est la première cause d'abandon des captages d'eau potable⁷⁵. La principale cause du taux trop élevé de rejet de nitrate réside dans la concentration d'un trop grand nombre d'animaux et donc d'élevages, en particulier hors-sol, sur un territoire. C'est le cas dans différentes régions de Bretagne, ce qui provoque notamment le problème récurrent des algues vertes sur les côtes, dont la gestion est régulièrement sujette à critiques⁷⁶.

Differentes réglementations ont été mises en place au niveau européen à ce sujet. Une première directive⁷⁷ concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses a été adoptée en 1979. Ensuite, la directive dite « Nitrates »⁷⁸ de 1991 avait deux objectifs principaux: réduire la pollution des eaux par les nitrates et l'eutrophisation issues des activités agricoles, ainsi que prévenir l'extension de ces pollutions. En France, elle s'est traduite par la définition de zones vulnérables⁷⁹ régulièrement actualisées où des pratiques agricoles particulières ont été imposées. La mise en œuvre de cette directive en France a donné lieu depuis 1996 à 6 générations de programmes d'action.

Il convient de souligner que ces réglementations, nationale comme européenne, ainsi que les condamnations prononcées par la Cour de justice de l'Union européenne, amènent progressivement à un changement de pratiques qui a conduit à une certaine amélioration de la situation. Cependant, les résultats sont longs à obtenir et souvent jugés insuffisants.

74 Révision du programme d'actions national nitrates, Gouvernement, septembre 2020.

75 Information issue du site du MTES, [page en ligne](#) consultée le 4 septembre 2023.

76 V. par exemple Cour des comptes, [La politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne](#), juillet 2021.

77 Directive 80/68/CEE du Conseil du 17 décembre 1979.

78 Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991.

79 Une zone vulnérable est une partie du territoire où la pollution des eaux par le rejet direct ou indirect de nitrates d'origine agricole et d'autres composés azotés susceptibles de se transformer en nitrates, menace à court terme la qualité des milieux aquatiques et plus particulièrement l'alimentation en eau potable.

c. La pollution de l'air

Environ 90 % des émissions d'ammoniac du secteur agricole proviennent de l'élevage⁸⁰. Au-delà de son potentiel réchauffant, l'ammoniac peut réagir avec d'autres composés chimiques (oxydes d'azote ou de soufre) pour former des particules fines (PM2,5) entraînant une dégradation de la qualité de l'air préjudiciable à la santé⁸¹. 42 % de ces émissions sont liées à la gestion des déjections animales, dont 61 % sont à imputer au cheptel bovin, 17 % au cheptel porcin et 16 % au cheptel avicole⁸².

d. La déforestation mondiale

L'élevage concourt à la déforestation extraterritoriale du fait de l'importation de denrées, notamment du soja, destinées à l'alimentation animale⁸³. L'élevage européen contribuerait à hauteur de 6% de la déforestation mondiale⁸⁴. 87% du soja importé au sein de l'Union européenne est destiné à l'alimentation des volailles (50%), porcs (24%), vaches laitières (16%) et allaitantes (7%)⁸⁵. La France importe près d'un quart des protéines végétales destinées aux aliments d'élevage et près de la moitié des matières riches en protéines, essentiellement sous forme de tourteaux de soja issus de pays tiers⁸⁶.

Ces importations obèrent les capacités d'autonomie des fermes françaises et peuvent avoir un impact négatif sur les systèmes paysans dans les pays où sont produits cette alimentation pour les animaux. De plus, au-delà de l'enjeu climatique (déstockage de carbone), la déforestation participe aussi à la perte de biodiversité au sein de ces territoires.

e. L'utilisation des ressources naturelles

L'élevage occupe 70% de la superficie agricole utilisée (SAU) à l'échelle planétaire, ce chiffre étant globalement similaire à l'échelle française⁸⁷ ce qui représentait en France 28 millions d'ha en 2019. Un tiers de cette surface est constitué de prairies permanentes et 20% de prairies semées⁸⁸.. Les plantes fourragères (prairies et maïs) et céréales destinées à l'alimentation des ruminants représentent 7,5 Mha, soit 39% des terres arables. Selon l'INRAE⁸⁹, « 64 % de la Surface Agricole Utile (SAU) française est destinée à l'alimentation animale (12,7 M ha de prairies et parcours, 1,7 M ha de fourrages issus de plantes annuelles et 4,2 M ha de céréales, oléagineux et protéagineux) ce qui est considérable ». Un recentrage de l'élevage des ruminants sur les prairies permanentes, avec un complément alimentaire limité apporté notamment par

80 Donnée issue de l'audition de Jean-Louis Peyraud au CESE le 4 janvier 2023.

81 Assemblée nationale, Rapport d'information n°4084 sur la proposition de loi relative à l'interdiction des fermes-usines, 14 avril 2021

82 Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), rapport au format Secten, juin 2020 cité dans Assemblée nationale, Rapport d'information n°4084 sur la proposition de loi relative à l'interdiction des fermes-usines, 14 avril 2021, p. 12.

83 Cour des comptes, Les soutiens publics aux éleveurs de bovins, 2023, p. 22.

84 Donnée issue de l'audition de Jean-Louis Peyraud au CESE le 4 janvier 2023.

85 Kroes H & Kuepper B (2015), pp. 9-11 cité dans le rapport de Greenpeace, Mordue de viande - L'Europe alimente la crise climatique par son addiction au soja, juin 2019, p. 16.

86 Assemblée nationale, Rapport d'information n°4084 sur la proposition de loi relative à l'interdiction des fermes-usines, 14 avril 2021

87 Donnée issue de l'audition de Jean-Louis Peyraud au CESE le 4 janvier 2023.

88 36% de ces produits et co-produits sont consommés par les bovins, 34% par les volailles, 23% par les porcins et 4% par les ovins et caprins. Données issues de l'audition de Jean-Louis Peyraud au CESE le 4 janvier 2023.

89 source INRA Productions animales 2018 N°4, Jouven et al.

des prairies temporaires plus riches en légumineuses, permettrait de « libérer » de 3 à 5 millions d'hectares de terres arables⁹⁰.

Par ailleurs, l'élevage est très souvent interpellé sur ses consommations d'eau. Or, l'élevage, au sens strict c'est-à-dire sans prendre en compte l'irrigation des cultures destinées à l'alimentation des animaux, ne représente qu'1 % des prélèvements d'eau comme l'a indiqué André Le Gall⁹¹ lors de son audition. Une vache consomme entre 50 et 100 litres d'eau par jour, 130 à 150 litres par forte chaleur. L'empreinte « eau » atteint 1 à 3 litres par litre de lait et 30 à 50 litres par kilo de viande en sortie d'exploitation pour l'abreuvement et le nettoyage des bâtiments. Les données erronées régulièrement avancées comme 15 m³ d'eau par kilo de bœuf, 1,5 m³ par litre de lait, intègrent toute l'eau de pluie qui tombent sur les surfaces dédiées à l'élevage, dont la quasi-totalité poursuit le circuit naturel en alimentant les rivières et les nappes souterraines. Il est difficile d'avoir des données précises sur le bilan complet d'utilisation de l'eau. Car, aux chiffres exposés ci-dessus, il convient d'ajouter l'eau utilisée pour l'irrigation des cultures destinées à l'alimentation animale et pour les surfaces fourragères qui, pour certaines, sont aussi irriguées.

f. Le bien-être animal

Le bien-être animal (BEA) est devenu une préoccupation majeure pour les consommateurs et consommatrices.

Dans son avis⁹² consacré à ce sujet, le CESE a défini le BEA en complétant la définition qu'en avait donnée l'ANSES : « *le bien-être d'un animal est l'état mental et physique positif lié à la satisfaction de ses besoins physiologiques et comportementaux ainsi que de ses attentes. Cet état varie en fonction de la perception de la situation par l'animal.* (Définition de l'Anses). Il ne saurait y avoir de bien-être des animaux de production sans des conditions de vie et de travail satisfaisantes pour les êtres humains en charge de leur élevage, transport et abattage. Elles constituent un prérequis fondamental en s'intégrant dans le concept du « One welfare » qui comprend aussi la préservation de l'environnement (Ajout du Cese).

Dans ce même avis, notre assemblée soulignait que « *le bien-être des animaux est devenu un des enjeux majeurs auxquels est confronté chacun des maillons des filières d'élevage. Plus qu'une contrainte, il doit être considéré comme un atout potentiel. En effet, sa meilleure prise en compte induit des bénéfices de tous ordres, d'abord pour les éleveurs et les salariés mais aussi pour l'ensemble de l'agriculture, des filières qui s'y rapportent, et plus largement pour la société.* »

⁹⁰ La Fabrique écologique, Les prairies et l'élevage des ruminants au cœur de la transition agricole et alimentaire, octobre 2022, p.2.

⁹¹ Responsable du Département Techniques d'Élevage et Environnement, à l'Institut de l'Élevage

⁹² Les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de bien-être animal (BEA), octobre 2019

Elle observait également que « toutes les études révèlent l'existence d'un indéniable cercle vertueux entre la lutte contre le changement climatique et des pratiques respectueuses du bien-être animal, moins énergivores et à base de pâturage, en capacité d'apporter des bénéfices environnementaux grâce à la captation du carbone par les prairies. Enfin, les aspects sociaux méritent d'être soulignés. Les consommatrices et les consommateurs sont de plus en plus attentifs à la manière dont ont été élevés les animaux qui fournissent la viande et le poisson qu'ils consomment. Pour un petit nombre croissant d'entre eux, cela constitue un critère qui oriente de manière significative leurs choix d'achats, non seulement pour des motivations éthiques mais aussi nutritionnelles et gastronomiques. En effet, nul ne saurait contester les liens étroits entre modes d'élevage et qualité du produit. »

Les conditions d'élevage et d'exploitation des animaux destinés à la consommation humaine, de la naissance à la mort, sont ainsi très largement questionnées, s'agissant notamment du développement des élevages hors-sol et de leur concentration régionale. A cet égard le CESE observait « cette spécialisation a également des incidences indirectes en matière de bien-être des animaux d'élevage, outre leurs conditions artificielles de vie dans des bâtiments de type industriel. En effet, la concentration et la diminution du nombre d'abattoirs, génèrent des transports en camion et des temps d'attente toujours plus longs avant la mise à mort, causes de stress et de souffrance. L'orientation industrielle de l'élevage a atteint ses limites. La transformation vers un modèle plus vertueux pour les hommes, les animaux et l'environnement, s'avère désormais nécessaire mais sa complexité demande une période de transition et d'adaptation. »

La médiatisation des cas de maltraitance animale dans les élevages et les abattoirs a contribué à une vigilance accrue de la part de l'opinion publique ; les consommateurs se questionnent quant à la vérification de la mise en application du cadre normatif, du contrôle et de l'application des sanctions.

Notons enfin qu'en 2017 a été créé le Centre National de Référence pour le bien-être animal (BEA). Il assure d'une part une expertise scientifique et technique auprès des pouvoirs publics et des acteurs socio-professionnels et d'autre part anime un centre de ressources et d'informations afin de partager et diffuser les connaissances et innovations en matière de BEA.

g. La santé

Il faut distinguer ce qui concerne les animaux et les humains. Pour les premiers, au-delà des questions déjà évoquées relatives au bien-être animal, on constate une recrudescence en France et dans le monde d'épidémies dues, propagées ou amplifiées, par les modes d'élevage intensif et les transports qui en résultent. La crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) a été provoquée par l'alimentation de bovins par des farines animales infectées, la grippe aviaire apportée par des oiseaux migrateurs a été rendue incontrôlable par la concentration excessive de volailles en bâtiments, sur des territoires restreints amenées de surcroît à être transportées à différentes phases de leur existence. Il en est de même pour la peste porcine qui a fait des ravages en Chine mais a aussi été détectée dans des pays voisins comme l'Allemagne et l'Italie.

La transmission aux humains des épidémies constitue une forte préoccupation pour l'OMS. Elle s'inscrit dans le concept « One Health » qui lie la santé de tous les êtres vivants. Les

normes en vigueur dans notre pays à tous les stades de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits carnés ont comme objectif de protéger d'éventuelles intoxications alimentaires et les cas de salmonelle ou de listeria signalés de temps à autres restent ponctuels, liés à des négligences, des défaillances dans les lignes de production ou des fraudes.

Le changement global écologique augmente fortement le risque de maladies vectorielles ou zoonotiques émergentes en Europe : 60 % des maladies humaines infectieuses sont d'origine animale, 70 % des maladies émergentes dans le monde sont des zoonoses, plus de 30 % des maladies infectieuses émergentes sont dues au changement d'usage des sols. C'est par le changement d'usage des sols, la déforestation et l'effondrement de la biodiversité que les pandémies sont de plus en plus nombreuses et s'accélèrent ; en particulier par la rupture des barrières sanitaires entre l'homme et l'animal⁹³. C'est pourquoi il est nécessaire aujourd'hui d'adopter des approches beaucoup plus systémiques et globale. Comme le souligne l'avis « pour une politique santé environnement au cœur des territoires⁹⁴ », santé des écosystèmes, santé animale et santé humaine forment un tout et sont étroitement liées. Ainsi, par exemple, les enjeux liés à la pollution des eaux

par les médicaments vétérinaires ainsi que l'antibiorésistance, sont régulièrement soulevés.

Par ailleurs les impacts sur la santé humaine d'une consommation excessive de viande et d'une alimentation insuffisamment diversifiée et équilibrée, déjà évoqués, méritent d'être soulignés. La surconsommation de protéines animales se fait au détriment des végétaux riches en fibres (87% de la population française n'atteint pas les 25g/jour de fibres recommandés par le Programme National Nutrition Santé (PNNS) et est associée à des maladies graves de plus en plus prégnantes⁹⁵. Ainsi, en 2015 en France, plus de 2800 cancers étaient attribuables à une consommation de viande rouge supérieure à 300g/jour, et près de 1400 à celle de viande transformée⁹⁶.

2. Les forces de l'élevage

Les critiques portées à l'élevage ne doivent pas éclipser ses différents bénéfices et les solutions économiques, sociales et environnementales qu'il peut porter.

a. Le stockage du carbone

L'élevage contribue à la captation et au stockage de carbone, principalement de deux manières. Tout d'abord par la photosynthèse, les plantes pour le pâturage, en absorbent plus qu'elles n'en

⁹³ Source : Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) : *Échapper à l'ère des pandémies : Les experts mettent en garde contre de pires crises à venir*, novembre 2020

⁹⁴ Avis « Pour une politique santé environnement au cœur des territoires », mai 2022

⁹⁵ ANSES (2017). Étude individuelle nationale des consommations alimentaires 3 (INCA 3).

⁹⁶ Centre international de Recherche sur le Cancer « Les cancers attribuables au mode de vie et à l'environnement en France métropolitaine », 2018

rejettent. Ensuite, les sols des prairies constituent de véritables « puits de carbone » en le séquestrant en quantités importantes. En effet, un sol agricole affecté à la culture représente un stock d'environ 50 tonnes de carbone par hectare (t C/ha) en moyenne tandis qu'une prairie permanente représente un stock de l'ordre de 80 t C/ha équivalent à celui d'une parcelle forestière⁹⁷. La transformation d'une culture en prairie permet de stocker entre 200 et 500 kg C/ha/an selon les cas⁹⁸, auquel il convient d'ajouter le stockage de carbone provenant des haies et des arbres qui accompagnent nécessairement l'élevage de plein-air.

Le rôle des prairies est fondamental, leur maintien et le non-retournement sont essentiels. Pourtant, la réglementation en vigueur visant à limiter leur disparition par l'instauration d'un quota maximal de retournement régional, n'a pas eu pour le moment d'effets suffisants. Paradoxalement, la disparition de nombreux élevages, qui se traduit par la mise en culture d'importantes surfaces précédemment herbagères, conduit à l'interdiction de nouveaux retournements de prairies, qui sont pourtant parfois nécessaires dans certains types d'élevage vertueux qui favorisent les rotations longues de cultures. Cela est notamment le cas dans la région Pays-de-la-Loire.

b. Les bénéfices pour les sols

L'élevage intervient sur le fonctionnement biologique et physique des sols d'une manière qui peut être à la fois positive (apport de matière organique et de nutriments) et négative (contamination biologique, médicamenteuse et chimique), rendant l'appréciation d'un effet global positif ou négatif complexe⁹⁹. Les déjections animales (lisier et fumier composté) - présentent des avantages agronomiques et indirectement environnementaux, sous réserve que la quantité d'apport soit raisonnée en fonction de la qualité du sol et du sous-sol, et des besoins de la plante. 6,2 Mha de grandes cultures et de prairies sont fertilisés exclusivement par les effluents d'élevage¹⁰⁰, ce qui représente un quart des surfaces agricoles françaises. Les terres fertilisées avec des effluents d'élevage possèdent plus de matière organique riche en carbone, et de micro-organismes utiles à la vie du sol, que celles fertilisés avec de l'azote minéral¹⁰¹. En l'absence d'élevage l'utilisation d'engrais de synthèse s'intensifierait pour conserver des rendements constants, avec leur corollaire, des conséquences néfastes pour l'environnement¹⁰². Il en va de même pour le phosphore : entre 70 à 85 % du phosphore ingéré par les bovins est épandable *in fine*¹⁰³. Les différents apports en particulier environnementaux et agronomiques de l'élevage sont extraits d'une récente note du GIS déjà citée, intitulée « *pas d'agriculture durable sans élevage* »¹⁰⁴.

97 La Fabrique écologique, Les prairies et l'élevage des ruminants au cœur de la transition agricole et alimentaire, octobre 2020, p.11.

98 Cour des comptes, Les soutiens publics aux éleveurs de bovins, 2023, p. 66.

99 INRA, Rôles, impacts et services issus des élevages en Europe, novembre 2016, p. 4.

100 Ademe, 2018 : Matières fertilisantes organiques : gestion et épandage. Guide des bonnes pratiques.

101 Petitjean et al., 2018.

102 Cour des comptes, Les soutiens publics aux éleveurs de bovins, 2023, p. 62.

103 *Ibid.*

104 GIS Avenir Élevages, 2023. *Pas d'agriculture durable sans élevage*.

c. Les bénéfices pour la biodiversité

Les prairies, les haies, les arbres et donc les systèmes herbagers présentent des avantages pour la biodiversité animale et végétale. Elles abritent entre 2 et 7 fois plus de biodiversité que les grandes cultures¹⁰⁵. Le pâturage en prairies permanentes entretient une biodiversité florale variée et favorise le maintien des paysages de bocage, avec davantage de haies permanentes où prospèrent de nombreuses espèces¹⁰⁶. Ces prairies, en maintenant des paysages ouverts, participent aussi à entretenir et aménager le territoire notamment en prévenant et limitant les risques d'incendies, d'avalanches ou d'inondations.

D'autre part dans nombre de territoires de montagnes, l'élevage est la seule activité permettant de valoriser des prairies naturelles improches à la culture.

d. Les bénéfices socioéconomiques

L'élevage représente 37% de l'ensemble des exploitations agricoles et les activités qui y sont liées 3,2 % de l'emploi national¹⁰⁷. Cette moyenne cache de fortes disparités car, dans certains territoires de moyenne montagne ou de l'Ouest, elles occupent une part essentielle. L'élevage français représente environ 700 000 emplois directs et indirects dont

plus de 400 000 ETP indirects, dont 178 000 ETP (207 000 personnes) dans des secteurs associés : fournisseurs de services de santé, d'alimentation, de matériel, logistique, services publics et parapublics, et surtout les activités en aval (collecte, transformation, commerce, distribution) qui procurent les deux tiers des emplois indirects¹⁰⁸.

A niveau des exploitations, le modèle de la polyculture-élevage - autrefois quasi-unique - permet de rendre plus autonomes et donc plus résilients les fermes grâce à la diversité des productions et à une forme d'économie circulaire entre les productions végétales et animales. Les premières fournissant de l'alimentation aux secondes qui valorisent leurs coproduits et fournissent des fertilisants naturels. En effet, compte tenu de leur appareil digestif spécifique, les ruminants sont les seuls mammifères à pouvoir valoriser la cellulose des plantes et donc des espaces comme les alpages ou certaines terres peu fertiles ou humides improches à la production végétale. Plus largement, tous les animaux d'élevage sont d'excellents « recycleurs » : 72 % des coproduits végétaux sont utilisés pour leur alimentation.

A cela, on pourrait ajouter la production d'énergie grâce à la méthanisation qui fait cependant l'objet de nombreux débats. En

105 Alkemade et al., 2009.

106 Cour des comptes, *Les soutiens publics aux éleveurs de bovins*, 2023, p. 63.

107 Chiffres issus du site du ministère de l'Agriculture

108 Lang A., Dupraz P., Perrot Ch. et al. *Les emplois directs et indirects liés à l'élevage français*, 4èmes rencontres nationales travail en élevage, novembre 2015, cité dans La Fabrique écologique, *Les prairies et l'élevage des ruminants au cœur de la transition agricole et alimentaire*, octobre 2022, p. 9.

effet, elle peut constituer une opportunité pour l'agriculture car, dans un contexte de tension sur l'énergie, produire du méthane à partir de déchets organiques apparaît intéressant pour l'éleveur et pour l'ensemble de la population. Il s'agit également d'un élément important pour favoriser l'autonomie des exploitations dans le cadre d'une économie circulaire. Cependant certains systèmes agricoles avec méthanisation qui se développent actuellement ne sont pas exempts de critiques quand ils sont fondés sur l'élevage d'animaux en bâtiments pour recueillir leurs déjections, en particulier des vaches qui ne pâturent pas. Or, c'est le système herbager qui est le plus vertueux, en particulier par rapport aux enjeux climatiques et environnementaux. De plus, les lisières ont, la plupart du temps, un potentiel méthanogène limité. Pour l'améliorer des végétaux doivent être incorporés. S'il ne s'agit que de coproduits, le processus est positif. En revanche, si des cultures sont dédiées à l'approvisionnement des méthaniseurs, elles obéissent les productions alimentaires, humaines et animales. Poussé à l'extrême, ce système peut conduire à considérer la production agricole alimentaire comme accessoire. De surcroît, cela provoque déjà dans certains territoires des surenchères sur le prix du foncier convoité par les opérateurs du secteur de l'énergie. Face à ces débats et ces enjeux il est nécessaire de poursuivre la recherche et les expérimentations afin de construire un modèle économique et technologique de méthanisation à la ferme, compatible avec des systèmes agroécologiques.

Au-delà de ses intérêts purement économiques, l'élevage a, dans de nombreux territoires, globalement des apports positifs sur la vie et l'économie locales. De plus, si de nombreuses utilités socioéconomiques n'ont pas de valeur marchande immédiatement saisissable ou mesurable, elles peuvent constituer une valeur politique importante¹⁰⁹.

Ainsi, dans les zones de production bovine et ovine en système herbager, il contribue à entretenir les paysages (bocages, alpages, pastoralisme), à maintenir des traditions et des spécialités gastronomiques et donc à favoriser le tourisme. L'inscription par l'UNESCO au patrimoine mondial du territoire des Causses et Cévennes, au titre de paysages culturels de l'agro-pastoralisme méditerranéens, en est l'illustration.

De même, l'élevage est d'une importance « décisive » dans le maintien d'un tissu social minimal pour que le territoire ne soit pas déserté¹¹⁰. L'élevage est dépositaire d'une image forte et constitue par là un vecteur d'identité majeur d'un territoire. Les animaux mettent également en valeur, lorsqu'ils sont libres de pâtrer, la relation de qualité entre l'homme et un animal domestique¹¹¹.

109 Cour des comptes, *Les soutiens publics aux éleveurs de bovins*, 2023, p. 64.

110 Ibid.

111 Ibid.

PARTIE 02

Enjeux et défis

Le rapide état des lieux qui vient d'être fait ne prétend pas proposer une présentation complète et exhaustive de l'élevage français compte tenu de sa diversité et des modes d'élevage très divers mis en œuvre. Chaque filière et chaque territoire pourrait justifier une analyse spécifique approfondie.

Il permet cependant de poser des jalons et d'identifier les problématiques pour lesquelles des solutions doivent être apportées. Pour le CESE, c'est le défi du maintien de l'élevage en France et de sa transformation vers un système agroécologique résilient, qui est posée. Le choix des modes d'élevage les mieux adaptés, y compris s'agissant de leur taille, aux ressources et au contexte locaux, est la clef pour relever les enjeux de souveraineté alimentaire, d'environnement (changement climatique, pollutions...), d'énergie et de santé. Dans cette réorientation, les prairies ont un rôle majeur à jouer. Il s'agit de déterminer quelles actions doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible pour assurer sa pérennité compte tenu de toutes les difficultés auxquelles il est confronté et qui constituent une véritable crise multiforme.

Dans toutes les filières, différents modes d'élevage coexistent actuellement. Chacun d'entre eux présente des atouts et des inconvénients en termes notamment de viabilité socioéconomique, d'impacts environnementaux, d'emplois, de dynamique des territoires ou encore de bien-être animal.

Les questions auxquelles nous devons tenter de répondre est de quel élevage avons-nous besoin pour répondre aux besoins alimentaires de la population, tout en réduisant ses impacts climatiques et environnementaux, et favoriser une diversité des territoires ? Comment garantir un élevage soutenable pour chaque territoire donc adapté à ses potentialités (sols, eau, climats, biodiversité...) pour permettre aux écosystèmes de se régénérer et de rester habitable ? Peut-on imaginer de défendre un élevage qui, par ses propres pratiques et la modification des systèmes, avec la réimplantation de prairies et de haies, le redéploiement de systèmes de polyculture-élevage, le développement de l'agroforesterie..., permettrait de préserver cette activité ?

Parallèlement, au niveau macroéconomique, il est indispensable de réduire les importations de viande pour améliorer la balance commerciale qui se dégrade de manière de plus en plus alarmante, dans la quasi-totalité des filières, et ainsi garantir notre souveraineté alimentaire. Afin d'assurer une véritable cohérence, il convient d'examiner les productions destinées à l'export en accordant la priorité aux besoins d'approvisionnement du marché national.

De la même manière, il est nécessaire de diminuer fortement les importations d'aliments à destination des animaux en encourageant l'autonomie protéique des fermes.

Tout cela exige de renouveler les générations d'actifs du secteur (éleveurs, salariés, vétérinaires...) et de maintenir celles et ceux qui sont en activité, pour enrayer la déprise actuelle, grâce à un maillage territorial d'élevages adaptés aux contextes locaux. Pour cela, une reterritorialisation ainsi que la diversification des exploitations en réimplantant des élevages et des outils de transformation (abattoirs, laiteries, systèmes de collecte...) dans les zones où ils ont disparu apparaît nécessaire, y compris pour réduire les impacts négatifs actuels en matière environnementale et climatique. Tout cela ne sera possible que si les élevages offrent à ceux qui y vivent et y travaillent des conditions satisfaisantes de vie, d'emploi et de rémunération, qui seules peuvent (re) donner de l'attrait à ce métier.

Enfin, il faut que les citoyens et citoyennes soient impliqués dans les changements à mettre en œuvre. Ils doivent mieux comprendre les enjeux et les difficultés liés à l'élevage pour mesurer l'importance de leurs comportements alimentaires. En contrepartie, tous les acteurs économiques, de l'amont à l'aval des filières y compris de la restauration hors domicile, doivent s'attacher à répondre à leurs besoins et aux évolutions des attentes sociétales. Les produits qu'ils proposent doivent être sains, de qualité gustative, rémunérateurs pour les éleveurs, accessible à l'ensemble des citoyens et traçables afin que les consommatrices et les consommateurs puissent effectuer leurs choix d'achats en toute connaissance de cause.

« Cependant, les comportements alimentaires et les pratiques culinaires ne reposent pas uniquement sur les consommateurs. Le contexte culturel, sociétal, social et économique oriente leurs choix.

Les préconisations formulées par le CESE visent à relever certains de ces défis multiples et complexes.

PARTIE 03

Les préconisations pour le maintien et la transition de l'élevage

A. Renforcer, réorienter et mieux diffuser les travaux de recherche

Le secteur de la recherche française, agronomique et vétérinaire, est mondialement reconnu. L'INRAe est ainsi classé dans les premiers acteurs internationaux dans ce domaine. De plus, de nombreux acteurs publics mais aussi privés, comme les instituts techniques y interviennent. L'objectif affiché est de parvenir à une complémentarité entre leurs travaux, s'agissant notamment de la recherche fondamentale, de la recherche appliquée et du développement.

Les principales difficultés les plus souvent évoquées sont de différents ordres.

La temporalité, tout d'abord. En effet, la recherche, en particulier fondamentale, s'inscrit nécessairement dans le temps long. Or, les changements en cours, qu'ils soient climatiques, environnementaux, sociétaux et même géopolitiques, tendent à s'accélérer et à s'amplifier. Ils appellent par conséquent la mise en œuvre urgente de transitions rapides qui doivent se traduire par des actes concrets au niveau des élevages. Cela exige donc que les objectifs de recherche soient pertinents et régulièrement

actualisés ce qui n'est pas toujours compatible avec la durée nécessaire des travaux à mener.

La segmentation des dispositifs et des organismes de recherche constitue également un handicap souvent relevé. La diversité des structures intervenantes représente à la fois une richesse et un élément de complexité. S'agissant de la recherche publique, le regroupement d'organismes, telle la récente fusion entre l'INRA et l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea), même si elle a pu générer des problèmes pour les personnels des deux établissements, va dans le sens d'une moindre complexité. Toutefois, la multiplicité des unités de recherche, avec des statuts, des sources de financement et des partenariats très diversifiés, rend une approche globale particulièrement ardue à réaliser. Cela s'explique sur le caractère très « pointu » des travaux à mener qui doivent l'être par des experts de très haut niveau. Cependant les solutions à mettre en œuvre au sein même des élevages doivent être de plus en plus systémiques, donc interdisciplinaires.

Ces recherches devront se baser sur un diagnostic précis de la situation du territoire (écologique, sociale, économique et de gouvernance) et de ses potentialités afin d'y redévelopper un élevage durable. A cet effet, il est essentiel de prendre en compte les solutions expérimentales locales.

Les éleveurs rencontrés au CESE ont estimé que la recherche doit leur permettre de trouver une certaine sécurité au moins à moyen terme, c'est-à-dire qu'il puissent se projeter pour s'adapter aux changements à venir (changement climatique, évolutions des marchés, etc.) tout en étant conscients qu'il est difficile d'établir des modèles agricoles fiables car, par exemple, il est très difficile d'anticiper l'ampleur et la vitesse du changement climatique en cours. Or, l'adaptation à réaliser ne sera pas la même avec un réchauffement moyen de +1,5 ou de +3°C. Il en est de même s'agissant de l'évolution des comportements alimentaires en particulier vis-à-vis de la viande.

En France, et plus largement en Europe, la recherche génétique a constitué depuis la deuxième partie du XX^{ème} siècle, un outil au service des politiques agricoles donc de la PAC, à l'instar de la mécanisation, du recours aux intrants de synthèse ou encore du remembrement. Elle a ainsi apporté une contribution efficace au service de l'augmentation de la production. Elle a permis de disposer d'animaux plus charnus à croissance plus rapide, de vaches produisant plus de lait et de poules plus d'œufs, parfois au détriment de la qualité nutritionnelle et gustative.

Parallèlement, ces modifications génétiques ont visé à adapter les cheptels aux nouvelles conditions d'élevage, en particulier à l'intérieur de bâtiments, en favorisant la valorisation d'aliments concentrés en ce qui concerne les ruminants. Ces mouvements ont placé au second plan les aspects environnementaux et la diversité et la rusticité des races.

Au regard des nouveaux défis que doit relever l'élevage, la question des objectifs à assigner à la recherche, en particulier fondamentale, est essentielle. Elle doit être traitée en lien avec l'ensemble des citoyens.

S'il est fondamental que la recherche scientifique puisse disposer de l'ensemble des nouvelles techniques, il convient de s'interroger sur leur utilisation afin d'éviter les risques de manipulation génétique. Le CESE a récemment consacré un avis en lien avec ce sujet, portant sur les espèces végétales¹¹². Il y préconise en premier lieu l'évaluation des risques liés sur les Nouvelles Techniques Génomiques (NTG) en renforçant la recherche publique, de définir un régime de propriété intellectuelle qui ne bride pas l'innovation mais sans brevetabilité du vivant, d'assurer la traçabilité des productions utilisant ces techniques et de soumettre aux mêmes obligations les produits issus de NTG qui sont importés dans l'Union européenne.

¹¹² « Les attentes et les enjeux sociétaux liés aux nouvelles techniques génomiques (NBT) », mai 2023

Si assurer un niveau suffisant de production reste un objectif pour assurer la sécurité alimentaire¹¹³, les défis climatiques, environnementaux et socioéconomiques conduisent à définir de nouveaux axes de recherche. Il s'agit globalement de renforcer la durabilité de l'élevage, tout en limitant ses impacts négatifs afin d'en renforcer la résilience, en relation avec les capacités de production et d'assimilation des sols de chacun des territoires. Cela doit donc se décliner par une approche systémique.

Un des objectifs majeurs porte sur la réduction des émissions de GES en intervenant, sur plusieurs facteurs, et notamment la génétique, la physiologie des animaux (rusticité, longévité et durée de production), l'alimentation pour renforcer l'autonomie protéique des élevages. En effet, l'augmentation des prairies multi-espèces à base de légumineuses, permet notamment la réduction des importations de soja. L'alimentation influence également les GES émis par les animaux. Des travaux comme ceux menés par l'Idele et le laboratoire de santé animale CEVA ont ainsi débuté sur la valorisation d'algues. Les techniques et installations d'élevage (aménagement des bâtiments, alimentation ...) doivent aussi faire l'objet de recherche.

Concernant les caractéristiques physiologiques, on a longtemps cherché avant tout à augmenter la productivité, en délaissant

l'ensemble des besoins élémentaires et la longévité des animaux. Cela s'est traduit par une spécialisation constante des animaux et des élevages dans un seul type de production : viande ou lait pour les mammifères, chair ou œufs pour les volailles, avec parfois des conséquences négatives. En effet, à titre d'exemple, les veaux de races laitières et les chevreaux mâles ainsi que les poussins mâles de races pondeuses sont devenus ce que l'on appelle des non-valeurs économiques pour lesquels il n'existe pas de débouchés commerciaux. Les éleveurs, faute de pouvoir les vendre, sont donc souvent contraints de les éliminer, ce qui contribue à ternir l'image de l'élevage, en particulier avec le broyage des poussins vivants, désormais interdit. La spécialisation des élevages et des animaux a créé un système économique qui constitue un non-sens face aux besoins alimentaires non satisfaits. Des solutions alternatives existent pourtant, comme le sexage génré dès la fécondation, mais elles nécessitent des investissements très importants.

La recherche a accompagné ce mouvement de spécialisation animale à la fois par la sélection génétique et par la mise au point de régimes alimentaires pour le cheptel, ce qui a conduit à une importation croissante de soja. Il faut cependant souligner que les innovations technologiques ont non seulement visé à une meilleure

¹¹³ « La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique de se procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active », selon la définition retenue lors du Sommet Mondial de l'Alimentation de Rome en 1996

productivité mais aussi à l'amélioration des conditions de travail des éleveurs et de leurs salariés, en réduisant la pénibilité de certaines tâches. Cela a cependant pu en générer de nouvelles, susceptibles elles-aussi d'être contraignantes et stressantes.

En quelques décennies, ces innovations de différents types ont ainsi permis de plus que doubler la production moyenne de lait par vache laitière. Les Prim'Holstein, sélectionnées dans ce but, ont progressivement remplacé les races mixtes, comme les Normandes, auparavant les plus présentes en France. Cette sélection qui a été source d'améliorations a aussi conduit à une réduction préjudiciable de la diversité génétique et à une augmentation de la consanguinité. Ainsi aux Etats-Unis, les 9 millions de vaches laitières ne descendent que de 2 taureaux nés dans les années 60 ; il n'y a donc que deux chromosomes Y différents pour l'ensemble du cheptel¹¹⁴.

Ce vaste mouvement a eu différentes sortes de conséquences : une surproduction qui a conduit à la mise en place des quotas laitiers, au niveau européen, puis de fortes variations du prix du lait lorsque ceux-ci ont été supprimés. Plus généralement, le modèle de spécialisation des élevages sur une seule production et s'appuyant sur une alimentation achetée et souvent importée, sans oublier les besoins en énergie, les rendent particulièrement vulnérables sur le plan économique.

Ce constat est unanimement partagé tant par les experts que la Commission a entendus que par les éleveurs qu'elle a réunis. Ils partagent la conviction que la solution aux problèmes de l'élevage ne saurait résider dans la poursuite du

mouvement engagé il y a plus de 50 ans, qui a été fondé sur une augmentation continue de la production grâce à une spécialisation à tous les niveaux : territoire, exploitation agricole et animal. D'autres voies sont possibles et des terroirs comme la Franche-Comté et ses filières fromage ont su maintenir l'élevage et son attractivité tout en rémunérant ses éleveurs. Des initiatives locales et la recherche publique ont permis la sauvegarde de certaines races et notamment des races rustiques et à faible effectif. Une approche et une vision nouvelle prenant simultanément en compte les différents défis peut apporter la durabilité indispensable.

En termes de recherche, cela signifie concevoir et proposer des systèmes d'élevage à la fois plus rentables et vertueux qui répondent à l'intérêt général. Ceux-ci doivent permettre, par une plus grande autonomie des élevages, une moindre exposition aux fluctuations des marchés que ce soit en termes de prix de vente des productions que d'achats des intrants et de l'alimentation animale. Ainsi, par exemple, alors que sera prochainement appliquée une taxe carbone aux frontières de l'Union européenne, des recherches doivent être approfondies pour utiliser les effluents des élevages de notre pays pour élaborer des engrains. Comme le souligne l'avis sur l'autonomie stratégique adopté par le CESE en 2022 “la taxe carbone aux frontières de l'UE pourra [inciter] les entreprises à innover au sein de l'UE plutôt qu'à importer des produits susceptibles d'être assujettis à cette taxe”.

114 Source: “A limited number of Y chromosome lineages is present in North American Holsteins », Xiang-Peng Yue, Chad Dechow, Wan-Sheng Liu, Department of Animal Science of the Center for Reproductive Biology and Health, Pennsylvania State University, University Park 16802

Pour les animaux, des caractéristiques souvent négligées dans la période récente : mixité et longévité, rusticité, y compris face aux manifestations du changement climatique, revêtent dorénavant une importance majeure.

Pour atteindre ces différents objectifs, la conception puis la mise en œuvre de ce que l'INRAe appelle un métaprogramme de recherche apparaissent pertinentes. « *Les métaprogrammes constituent un dispositif d'animation et de programmation scientifique sur un nombre restreint de sujets nécessitant des approches systémiques et interdisciplinaires pour répondre aux défis scientifiques et sociétaux. L'ambition des métaprogrammes est ainsi :*

- ➔ *développer une recherche interdisciplinaire, et repousser les frontières de la science pour répondre aux grands enjeux sociétaux et/ou scientifiques ;*
- ➔ *construire de nouvelles communautés scientifiques et les accompagner sur ces sujets ;*
- ➔ *accroître la visibilité des recherches aux niveaux national, européen et international et développer leur impact.¹¹⁵ »*

Il ne s'agit pas de réinventer totalement le secteur de la recherche, mais de partir d'une synthèse globale des travaux déjà menés.

Par ailleurs, même si l'avis du CESE ne porte que sur l'élevage français, la plupart des défis et enjeux qui y sont identifiés sont partagés au niveau européen, avec cependant des différences pour chaque État-membre. C'est pourquoi, les programmes de recherche sur des thèmes transversaux doivent faire l'objet de partenariats actifs dans lesquels la France, compte tenu de l'excellence de ses organismes de recherche, doit jouer un rôle moteur. En effet, les résultats de ces travaux doivent être mis en œuvre en cohérence avec les objectifs et les dispositions des politiques publiques évoquées ci-après.

¹¹⁵ Source : site de l'INRAe

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #1

Réaliser la synthèse de l'ensemble des résultats des recherches, expérimentations et travaux menés afin de construire un métaprogramme pluriannuel de recherche, fondamentale et appliquée, pour relever les grands défis de l'élevage. Elaboré par une structure pilotée par l'Etat, associant la recherche publique, les instituts techniques, l'ensemble des acteurs du développement agricole, des entreprises privées, les associations de consommateurs, de protection de l'environnement et du bien-être animal, ainsi que des éleveurs, il viserait à déterminer les programmes de recherche les plus nécessaires au déploiement d'une politique publique pour l'adaptation et l'avenir de l'élevage en France.

Ce métaprogramme qui devra prendre en compte les approches alternatives, « non technosolutionnistes », y compris issues de solutions mises en œuvre dans certaines fermes, comporterait plusieurs volets :

- technique et génétique, en lien avec les choix de systèmes de production (choix d'espèces et de races, adaptation au changement climatique, équipements y compris numérique...);
- ➔ organisationnel et ergonomique, pour réduire les contraintes et la pénibilité des tâches tant pour les chefs d'exploitations que pour les salariés ;

➔ environnemental, pour renforcer la durabilité des exploitations (réduction des émissions de GES et stockage de carbone, protection de la biodiversité, meilleure gestion des ressources, entretien des paysages, autonomie protéique, production locale d'engrais ...) et favoriser le développement de systèmes d'élevage plus respectueux des écosystèmes et de leur équilibre, en adéquation avec les potentialités de chaque territoire.

En parallèle, il convient de renforcer l'investissement et la participation de la France dans les programmes européens de recherche et d'orientation de l'élevage.

L'insuffisance de liens entre les professionnels, en l'occurrence les éleveurs et les salariés, et le monde de la recherche est également fréquemment considérée comme une faiblesse. Pendant très longtemps, il a été demandé à la recherche de concevoir des solutions d'ordre technologique, génétique ou chimique, que les agriculteurs devaient simplement appliquer pour permettre d'atteindre les grands objectifs politiques fixés, en particulier en termes d'augmentation des volumes de production et de réduction des coûts. Cette démarche strictement descendante et uniforme au niveau national, qui a globalement permis d'atteindre les résultats attendus, ne fonctionne désormais plus. Les réponses à apporter face aux défis actuels nécessitent des réponses adaptées à chaque contexte territorial, voire à chaque exploitation. De plus, afin de s'adapter à des systèmes de plus en plus complexes, les agriculteurs de manière individuelle ou collective au sein de groupements et réseaux locaux, ont contribué au développement de solutions adaptées à leurs situations et leur territoire. Ils sont ainsi devenus de véritables innovateurs. Les relations entre les chercheurs et les éleveurs qui sont les plus à même d'identifier les problèmes, de définir certains objectifs et de proposer des innovations concrètes, doivent par conséquent être totalement bilatérales. Les éleveurs et éleveuses qui se sont exprimés lors de la journée d'échanges au CESE ont émis le souhait d'une « co-construction » pour la définition des objectifs à assigner à la recherche. Ils ont également suggéré de pouvoir

tester des solutions expérimentales dans un rôle « d'éleveurs-innovateurs », dont les modalités, notamment de rémunération, seraient à étudier. Le dispositif du Crédit Impôt Recherche, sous une forme éventuellement adaptée aux spécificités de l'élevage, pourrait leur être ouvert pour encourager les prises de risques.

PRÉCONISATION #2

Favoriser l'implication d'éleveurs et d'éleveuses et des salariés, dans une démarche « éleveurs-innovateurs », afin de les associer aux travaux de recherche en matière de définition des objectifs, d'expérimentations de nouvelles solutions issues des travaux des chercheurs ou de leurs propres pratiques adaptées au contexte de leurs fermes. Leur engagement et leur prise de risques pourraient être rémunérés grâce à un dispositif fiscal à concevoir en s'inspirant du Crédit Impôt Recherche qui a été mis en place pour les entreprises.

L'élevage fait l'objet de critiques croissantes dans la société sur différents aspects : bien-être animal, effets néfastes sur la santé de la consommation de viande mais aussi impacts environnementaux et climatiques. Sur ce dernier point, deux impacts négatifs déjà évoqués sont fréquemment soulignés : les émissions de GES

et la consommation des ressources. Or, les chiffres qui sont cités à cet égard et souvent portés au débat public, appellent plusieurs commentaires.

Tout d'abord, ils portent sur l'élevage dans son ensemble, toutes filières et tous modes confondus, alors que les situations sont extrêmement complexes et diversifiées.

De plus, différentes méthodes sont utilisées pour les évaluations et elles ne s'appuient pas sur les mêmes éléments. Certains modes de calcul sont ainsi sujets à controverse, comme la prise en compte dans le calcul de la consommation d'eau du bétail, de la totalité des précipitations qui tombent sur les prairies.

Enfin, ces méthodes, comme celle de l'ACV, ne prennent pas, ou au moins insuffisamment, en compte la globalité des systèmes d'élevage, qui peuvent être vertueux, comme évoqué plus haut. Il en est de même avec l'application Agribalyse de l'ADEME pour l'empreinte environnementale des produits carnés.

Les éleveurs et éleveuses rencontrés par le CESE considèrent dans leur grande majorité que dans les travaux réalisés sur le sujet, les impacts négatifs sont davantage mis en avant que les positifs. Ils appellent de leurs souhaits la mise au point d'une méthode d'évaluation scientifique coconstruite avec l'ensemble des parties prenantes, permettant de parvenir à un consensus. Sur cette base, une banque de données, facilement accessible à tous, devrait permettre de garantir la fiabilisation des informations diffusées.

PRÉCONISATION #3

Adossées à des diagnostics de territoire, favoriser les méthodes coconstruites d'évaluation des impacts climatiques et environnementaux (émissions de GES, consommation d'eau, perte de biodiversité...) des différents modes d'élevage afin de parvenir à des données systémiques fiables et partagées et, ainsi, de déterminer et privilégier les types d'élevage vertueux à encourager.

La durabilité d'un élevage, quelle que soit la filière considérée, repose sur un grand nombre d'éléments en étroites interactions entre eux. Certains sont concrets : bâtiments (récents ou anciens), terres (en propriété ou louées), matériels (achetés ou en utilisation collective via une CUMA), cheptel, types de production (spécialisée ou diversifiée, sous SIQO), modes de commercialisation (coopérative, vente directe avec ou non transformation...). D'autres sont immatériels : compétences du ou des responsables de l'exploitation et, s'il y en a, des salariés, organisation du travail... Leurs caractéristiques et leur combinaison déterminent la performance globale de la ferme en termes économiques, d'impacts environnementaux et climatiques et de conditions sociales pour les travailleurs (contraintes, conditions de travail, qualité de vie...).

Il s'agit là d'un système particulièrement complexe qui détermine le modèle choisi par l'éleveur. De surcroît, celui-ci doit fonctionner dans un contexte

très évolutif s'agissant des coûts de production (prix d'achat des intrants et de l'énergie) ; prix de vente des productions, normes et réglementations à respecter, aides publiques susceptibles d'être perçues, changement et aléas climatiques...

Celles et ceux qui s'installent en reprenant un élevage existant ou dans le cadre d'une reprise ou d'une création, doivent pouvoir s'assurer que leur projet est viable, adapté ou adaptable à l'existant, et visant un haut niveau de durabilité environnementale et sociale. Il en est de même, pour celle ou celui qui, déjà en activité, souhaite effectuer des changements dans son exploitation ou est contraint de le faire compte tenu des difficultés rencontrées.

Il peut par exemple s'agir d'envisager une conversion au bio ou, plus largement, d'engager une transition vers un modèle plus vertueux sur le plan climatique et, plus autonome donc économiquement plus robuste. Aujourd'hui, force est de constater que les transitions vers des modèles plus vertueux sont difficiles car elles sont soumises aux aléas des marchés. Cette situation conduit de nombreux élevages, notamment en production laitière et porcine, à recon siderer leur maintien en agriculture biologique compte tenu de la faible valorisation de leur produit. Ces difficultés économiques freinent également les conversions en bio.

Ces choix, déterminants à plus ou moins long terme, devraient pouvoir s'appuyer sur un diagnostic global intégrant les différentes dimensions qui viennent d'être évoquées. Or, un tel outil, certes complexe à concevoir, n'existe pas véritablement. Des conseils peuvent bien être obtenus auprès de différentes sources mais ils sont parcellaires (agronomiques, comptables, techniques...) et ne répondent par conséquent que de manière imparfaite aux besoins des éleveurs, particulièrement au moment de l'élaboration de leur projet, malgré l'existence des nombreux outils précités.

La construction d'un véritable tableau de bord intégrant l'ensemble des éléments participant à la viabilité du projet, avec pour chacun d'entre eux des outils d'analyse et d'évaluation, apporterait une aide précieuse. La réalisation d'un bilan carbone, d'une étude d'impact biodiversité et d'une autre, approfondie, sur la future consommation en eau, constituerait des éléments très pertinents.

Un tel dispositif global pourrait constituer une étape obligatoire du parcours d'installation en remplaçant l'actuelle technico-économique, au demeurant utile mais incomplète.

A noter que certains organismes et entités (CIVAM, chambres d'agriculture notamment) réalisent des études dont la prise en compte devrait être généralisée.

PRÉCONISATION #4

Mettre au point et généraliser, en s'appuyant sur la recherche et l'enseignement agricole, une méthodologie pour établir un diagnostic scientifique et technique de la durabilité (économique, sociale et environnementale) d'un élevage, visant à évaluer sa résilience dès l'installation, à conseiller d'éventuelles adaptations nécessaires et à favoriser le développement de nouveaux systèmes plus autonomes et vertueux, en tenant compte des spécificités de chaque situation.

Les résultats des travaux de recherche, même fondamentale, sont destinés à trouver une concrétisation dans les pratiques et les systèmes d'élevage. Cela implique de veiller à associer le plus étroitement possible, tous les acteurs aux différentes phases qui les concernent. S'agissant des éleveurs, comme cela a été indiqué précédemment, ce partenariat doit débuter dès la définition des objectifs, puis se poursuivre lors de l'expérimentation des innovations mises au point et enfin, lors de leur diffusion et, le cas échéant, leur généralisation. Bien entendu, toutes les structures collectives professionnelles et associatives, même informelles regroupant des éleveurs, constituent des relais précieux sur lesquels la recherche doit s'appuyer. Il en va de même pour les organismes qui font du conseil aux producteurs, en particulier les coopératives agricoles et leurs salariés.

Par ailleurs, une attention particulière doit être portée au monde de la formation, initiale et continue. Il est indispensable que celles et ceux qui interviennent dans les cursus à toutes les étapes de la vie professionnelle des éleveurs puissent être en situation de délivrer les informations actualisées correspondant aux enjeux et besoins des apprenants qui sont confrontés, ou le seront prochainement, aux défis du moment. Si on peut considérer que globalement ce lien existe structurellement entre la recherche et les écoles de formation supérieure (ingénieurs et vétérinaires), il mérite sans doute d'être renforcé pour les établissements de l'enseignement secondaire technique, publics et privés, ainsi que pour les structures intervenant en formation continue.

Le rôle des formateurs est essentiel. Selon leurs propres connaissances, ils peuvent contribuer à maintenir les pratiques actuelles ou à favoriser et accompagner les transitions à réaliser.

L'appropriation des outils permettant d'établir le diagnostic, objet de la préconisation précédente, par les futurs éleveurs mais aussi par celles et ceux qui exercent déjà cette activité, y compris depuis de nombreuses années, revêt une importance majeure.

PRÉCONISATION #5

Diffuser largement les résultats des travaux de recherche et les enseignements qui en sont tirés, dans les dispositifs de formation, initiale et continue, ainsi que de conseil aux éleveurs.

B. Mobiliser les politiques publiques à tous les niveaux

Les politiques publiques sont destinées à mettre en œuvre les choix politiques et à atteindre les objectifs fixés dans ce cadre.

S'agissant de l'agriculture, ces orientations sont définies au niveau de l'UE puisque, avec la pêche, ce sont les deux secteurs qui font l'objet de politiques européennes intégrées. Le cadre ainsi que les grandes mesures sont donc déterminés à ce niveau. Cependant, des marges de manœuvre dont l'ampleur a varié selon les périodes sont accordées aux Etats-membres (EM) pour décliner au niveau national les dispositions européennes.

De plus, en France mais aussi ailleurs, outre de cofinancer avec l'Etat certaines actions de la PAC, les collectivités territoriales, en l'occurrence les Régions, mettent en œuvre des dispositifs complémentaires spécifiques, relevant du deuxième pilier, sous réserve cependant qu'ils soient en cohérence avec celle-ci. C'est par exemple le cas en matière d'aides à l'installation.

Tout ceci, se traduit par une forme de renationalisation de la PAC qui peut accroître significativement la concurrence entre Etats-membres.

Par ailleurs, au fil du temps, le découplage progressif des aides directes a limité le soutien ciblé apporté à certaines productions.

Les éleveurs réunis par le CESE ont

dans leur grande majorité fait état de nombreuses critiques vis-à-vis de la PAC, s'agissant de leurs filières. Ils se sont notamment interrogés sur ses objectifs actuels en regrettant l'insuffisance de débat public en la matière et en souhaitant par conséquent une clarification politique.

Les marges de manœuvre plus importantes accordées aux EM dans le cadre de la nouvelle PAC, sur la base du Plan stratégique national (PSN) élaboré par chacun d'entre eux, sont un sujet d'inquiétude. Certains y voient un risque de renforcement des distorsions de concurrence en matière d'aides qui s'ajouteraient à certaines réglementations. A cet égard, la France est un pays dont le secteur agricole est extrêmement varié, ce qui constitue un atout mais aussi un handicap. En effet, bien que le PSN permette à chaque EM d'adapter le cadre européen de la PAC à ses réalités, spécificités territoriales, et la diversité de son agriculture, il est souvent plus facile pour un EM dont l'agriculture est plus homogène, de défendre ses intérêts auprès des instances européennes.

Une inquiétude du même ordre est ressentie au niveau national, au regard des stratégies différencierées menées par les Régions.

Par ailleurs, les aides surfaciques¹¹⁶ sont globalement perçues par les participants et participantes comme un soutien et un encouragement aux grandes cultures au détriment

¹¹⁶ Le paiement « de base » (DPB) est versé en fonction des surfaces détenues par les agriculteurs. En 2015, sa valeur était liée aux paiements historiquement reçus en 2014, elle a convergé progressivement jusqu'en 2019 pour que l'aide par hectare apportée à chaque agriculteur se rapproche de la valeur moyenne nationale

de l'élevage. Ces derniers, lors de la journée des acteurs de terrain, ont regretté le fait que les financements de la PAC s'apparentent à un revenu dont les éleveurs et éleveuses dépendent, et non plus à une aide, un complément de revenu. La question de l'alimentation des animaux mérite aussi d'être évoquée. En effet, s'agissant plus particulièrement des monogastriques (volailles et porcs), on a longtemps encouragé les agriculteurs et agricultrices à créer des ateliers de production s'appuyant sur une alimentation non produite sur l'exploitation, donc achetée à l'extérieur. Ce modèle a pu fonctionner, durant un temps, sur le plan économique. Cependant, les fortes fluctuations dans la période récente du prix des matières premières agricoles, entrant dans la composition de ces aliments, et les conséquences climatiques et environnementales dramatiques, du développement de la culture du soja, en particulier en termes de déforestation, impliquent de revoir ce modèle non durable à tous points de vue. Il convient par conséquent de renforcer la résilience des élevages en les incitant à privilégier un approvisionnement majoritairement issu de la ferme elle-même.

Un constat global émerge : l'Europe et la France n'affirment pas suffisamment leur volonté - ou, si volonté affichée il y a, ne se donne pas assez les moyens - de promouvoir et d'assurer la pérennité de l'élevage et, a fortiori, d'un élevage plus vertueux en matière environnementale et sociale. La situation actuelle de l'élevage montre que ses filières sont insuffisamment accompagnées pour leur permettre de réussir les transitions que la société et les populations demandent et que les défis impliquent. Si les politiques publiques n'apportent pas les soutiens nécessaires et faute de régulation, le risque est grand que la consommation de produits carnés et laitiers au sein de l'Europe s'oriente encore plus vers ceux qui proviennent d'élevages européens ou extérieurs. Ces derniers présentent très souvent des standards en termes de qualité nutritionnelle et gustative ainsi que de conditions de vie des animaux très bas, pour répondre aux demandes des acheteurs, en particulier les industries agroalimentaires.

PRÉCONISATION #6

Préparer la nouvelle PAC de 2027 :

- sur la base d'une évaluation des mesures en cours et de leurs conséquences sur l'élevage, permettant d'accompagner plus efficacement les transitions, en accordant une priorité au soutien de la polyculture-élevage, de la durabilité des élevages et de la lutte contre le changement climatique ;
- en bâtissant une démarche pluri-acteurs à l'échelle des territoires reposant sur des programmes d'action régionaux visant à accompagner les mutations nécessaires de manière cohérente, pertinente et efficace, pour mieux articuler les différents financements mobilisables provenant de l'Etat, des régions gestionnaires du deuxième pilier de la PAC, et enfin ceux des acteurs de l'aval.

Dans cet objectif, différentes mesures peuvent être mises en œuvre :

- mieux soutenir lors de l'installation certains systèmes d'élevage durable, notamment ceux pour lesquels la SAU est composée à plus de 75% de prairies ;
- déployer et pérenniser des paiements pour services environnementaux encourageant et récompensant les aménités de l'élevage, en particulier celles liées aux prairies et aux haies ;
- renforcer les moyens du deuxième pilier de la PAC, notamment dans le but de massifier la mobilisation des MAEC destinées à la transition vers la polyculture-élevage ;
- orienter les aides couplées animales en priorité vers des élevages engagés dans une démarche de transition (autonomie en matière d'alimentation animale, diversification, faible taux de chargement...)
- mettre en place des mesures spécifiques pour les zones uniquement propices à l'élevage notamment en y renforçant les aides aux premiers animaux ;
- financer le déploiement d'unités structurantes pour assurer des débouchés rémunérateurs pour la filière (abattoirs, ateliers de transformation, circuits de distribution...).

La politique agricole est décidée au niveau européen. Des adaptations sont ensuite possibles à l'échelon national. Mais c'est bien au niveau territorial qu'elle est mise en œuvre, au regard notamment de la grande diversité de notre pays. Pour le CESE, c'est donc à cet échelon qu'il convient prioritairement d'agir.

L'agriculture connaît aujourd'hui un problème majeur en matière de renouvellement des actifs. Il est exacerbé pour l'élevage compte tenu des contraintes de cette activité, de ses rémunérations généralement plus faibles que dans d'autres secteurs agricoles, des investissements nécessaires et des critiques d'une partie de la société à propos de certaines formes d'élevage.

Vouloir devenir éleveur représente aujourd'hui un véritable défi que certains et certaines sont prêts à relever. Il faut donc impérativement les y aider. De plus, celles et ceux qui ont cette « vocation » ont généralement un projet qui ne correspond pas toujours à celui de la ferme qu'ils envisagent de reprendre, aux modèles, politiques et orientations majoritairement déployées sur le territoire. Les modifications à effectuer représentent nécessairement des investissements supplémentaires et la réalisation de diagnostics économiques, environnementaux et sociaux. Compte tenu de ces éléments, un traitement particulier devrait être accordé aux candidats et candidates à l'installation en élevage. A cet égard, les astreintes des éleveurs sur leur ferme, les animaux ayant besoin de soins quotidiens, peuvent représenter des obstacles rédhibitoires. Les services de remplacement devraient constituer une réponse à ce problème. Ils permettent en effet de faire appel à un salarié compétent pour s'absenter pour raisons personnelles, congé par exemple, ou professionnelles, formation, exercice d'un mandat électif...

Or, il s'avère que dans de nombreuses régions les services de remplacement rencontrent de grandes difficultés à répondre aux demandes des éleveurs, faute de pouvoir recruter les profils recherchés en quantité suffisante. C'est d'autant plus dommageable que la fonction de salarié de service de remplacement constitue une étape très enrichissante dans la perspective d'une future installation. Cependant, cette activité est complexe car elle exige des compétences diversifiées et la capacité d'assurer des responsabilités importantes dans des élevages très différents les uns des autres. Par conséquent, des mesures doivent être adoptées pour améliorer les conditions d'emploi des salariés des services de remplacement, y compris en matière de formation des éleveurs qui font appel à leurs services.

Par ailleurs, les politiques publiques ont conduit au fil du temps à une spécialisation régionale dont on constate aujourd'hui les limites et les effets négatifs. Il est dorénavant admis que pour des raisons agronomiques et économiques (fourniture de fertilisants organiques naturels) ainsi qu'environnementales (augmentation des apports d'azote et de phosphore là où les élevages industriels se sont progressivement concentrés, pour ne citer qu'un exemple) et sociales, il convient de faire évoluer l'implantation des élevages sur le territoire.

Pour cela, la présence de filières pour la commercialisation et la transformation des produits, en particulier des abattoirs, est indispensable. Elle dépend des différents acteurs du territoire (élus, chambres, organisations syndicales, coopératives, banques, riverains...). La volonté des seuls éleveurs, ou futurs éleveurs, n'est en effet pas suffisante.

Même pour la vente directe, la présence à proximité d'un abattoir adapté aux animaux est indispensable. Aujourd'hui, c'est donc la répartition territoriale de ces outils qui oriente le maintien voire le développement de l'élevage, ce qui génère un véritable cercle vicieux. Changer cette logique en offrant la possibilité de réimplanter des élevages là où ils ont disparu exige une mobilisation de tous les acteurs : élus, services de l'Etat, entreprises et artisans de l'amont à l'aval des filières, chambres d'agriculture, organisations professionnelles agricoles...

Au-delà des questions majeures relatives à l'installation de nouveaux éleveurs et du lieu de leur implantation, celle des conditions d'élevage revêt une importance particulière face au changement climatique et aux attentes de la société. Elle concerne tous les éleveurs en activité. En effet, les bâtiments doivent être adaptés au nouveau contexte climatique, en particulier en période de canicule, ainsi qu'aux normes qui répondent aux exigences croissantes en matière de conditions de travail et de bien-être animal (ventilation, brumisateurs, isolation...). Ces changements, plus ou moins onéreux selon qu'il s'agit de transformation ou de construction, sont difficilement supportables pour les éleveurs compte tenu de revenus déjà faibles. Cela se traduit aussi par la nécessité de développer les solutions fondées sur la nature : multiplier les prairies, haies, couverts boisés, zones humides...,

en commençant par ne pas détruire ceux qui existent. D'autre part, la modification des systèmes alimentaires des fermes, avec une part plus importante à l'herbe ou développant des systèmes fourragers plus autonomes impliquant des périodes d'adaptation et de perte de revenu, peuvent freiner l'engagement des éleveurs dans de nouvelles pratiques.

Les Projets alimentaires territoriaux (PAT) ont été créés il y a presque 10 ans dans le but de fédérer ces différents intervenants pour initier et accompagner, administrativement, techniquement et financièrement, des démarches visant à développer des systèmes alimentaires locaux. Le CESE a d'ailleurs consacré un avis à cette problématique¹¹⁷. Le fonctionnement et les apports des plus de 430 PAT mis en place sont hétérogènes. Pour autant, certains d'entre eux, portés par une volonté politique affirmée, ont obtenu des résultats incontestables en particulier en matière d'approvisionnement de la restauration collective et parfois des circuits commerciaux avec des produits locaux introuvables auparavant. Certains ont aussi intégré l'installation d'agriculteurs dans leurs objectifs.

Les PAT permettent de bien prendre en compte les spécificités territoriales et de rechercher des solutions associant l'ensemble des parties prenantes. De plus, ils apportent des cofinancements souvent indispensables à la mise en œuvre des actions envisagées.

¹¹⁷ Avis CESE « Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires », adopté en décembre 2020.

De nombreuses associations locales contribuent au maintien et à l'animation des PAT et d'autres démarches locales, en participant notamment à la démarche « Territoires à vivreS », qui met en lien les acteurs de la filière avec l'objectif aussi de lutter contre la précarité alimentaire.

Il convient de rappeler que la loi EGALIM a fixé un objectif de 50 % de « produits durables et de qualité »¹¹⁸, dont au moins 20 % de produits biologiques, dans la composition des repas servis en restauration collective publique. La loi Climat et résilience a étendu cette obligation à la restauration collective privée et a fixé un sous-objectif plus ambitieux pour les viandes et produits de la pêche et de l'aquaculture (60 %) à compter du 1er janvier 2024. Plusieurs enquêtes permettent d'évaluer les résultats obtenus, même si elles doivent être considérées avec précaution du fait d'une représentativité non optimale (échantillon restreint de déclarants, souvent volontaires et ayant obtenus de bons résultats...). En 2021, les taux d'achat déclarés étaient de 11 % pour les produits biologiques, 6 % pour les produits SIQO et 23 % pour l'ensemble des produits Egalim. Seulement 11 % des déclarants ont atteints les objectifs de la loi. 34 % des achats de viande et 39 % des produits de la pêche et de l'aquaculture relèveraient des produits durables et de qualité. 45 % des viandes seraient d'origine française¹¹⁹.

Lancé initialement en 2001 et également baptisé « Manger-Bouger », le Plan National Nutrition Santé a été actualisé tous les 5 ans et est désormais inscrit

au Code de la santé publique. Etabli sur la base des recommandations et des travaux de l'ANSES et du Haut Conseil de la Santé Publique, le 4^{ème} PNNS couvre la période 2019/2023. Le PNNS4 actualise les recommandations individuelles, en insistant notamment sur l'augmentation de la consommation de produits d'origine végétale riches en fibres, et la réduction de consommation de viande et de charcuterie « l'augmentation [dans l'alimentation] des fibres, des acides gras omega3 [que l'on trouve notamment dans le poisson], de la part de fruits et légumes, légumineuses et fruits à coque ou la substitution de certains aliments par d'autres de meilleure qualité nutritionnelle, est une stratégie essentielle pour l'amélioration des apports nutritionnels de la population et la réduction des inégalités sociales et territoriales ». Comme le CESE l'a souligné dans son avis de 2020 précédemment cité, c'est au niveau local et en s'appuyant sur la restauration collective, en particulier scolaire, que les messages relatifs aux bons comportements en matière de nutrition, visant à privilégier la qualité et l'origine des produits dont la viande, sont les plus efficaces. A ce titre, dans son avis récent consacré au futur Pacte agricole¹²⁰ le CESE a appelé les collectivités et l'Etat à appliquer effectivement les dispositions adoptées dans le cadre des lois Climat-Résilience et Egalim, s'agissant de l'approvisionnement en produits durables et de qualité des restaurants collectifs.

118 Ces produits sont mentionnés à l'article L. 230-5-1 du CRPM, qui définit neuf rubriques de produits éligibles : produits issus de l'agriculture biologique ou en conversion, Label rouge, AOC, AOP, HVE ...

119 Données issues de l'analyse du Centre d'études et de prospective du ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire, *Amélioration de la qualité des repas en restauration collective : mobilisation des acteurs et premiers résultats*, n°189, juin 2023.

120 *Les recommandations du CESE pour un Contrat ambitieux entre l'agriculture et la société française*, juin 2023

Par ailleurs, la Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat est en cours de discussion depuis plusieurs mois. Cette initiative inédite doit fixer un cap pour la politique de l'alimentation à horizon 2030 et assurer la cohérence des actions des différents ministères concernés. Il sera intéressant de suivre son contenu.

Ces différents éléments justifient que soit mis en œuvre un plan national destiné à financer les mesures permettant de maintenir

ou de réimplanter l'élevage durable dans tous les territoires et engager une déspecialisation. Pour que soient prises en compte les spécificités locales et afin de soutenir des démarches innovantes déjà amorcées, il apparaît judicieux d'en faire bénéficier de manière préférentielle les PAT sous réserve d'une analyse de la durabilité des projets qu'ils portent.

PRÉCONISATION #6

En cohérence avec le soutien à accorder par la PAC et le PSN à la polyculture-élevage, mettre en place un grand plan national d'investissements et de transformation décliné au niveau territorial en s'appuyant notamment sur les Projets Alimentaires Territoriaux.

Il viserait à soutenir et à accompagner les transitions et concourrait à la déspecialisation de certains territoires, avec différents objectifs complémentaires :

- ➔ renforcer l'attractivité des métiers pour favoriser l'installation de nouveaux éleveurs et éleveuses grâce à des soutiens spécifiques, et améliorer les conditions de travail des éleveurs et des salariés, y compris des services de remplacement ;
- ➔ réimplanter des outils de transformation, distribution et collecte (abattoirs...) via un plan national de restructuration et diversification pour recréer et fiabiliser des filières locales d'élevage, en s'appuyant notamment sur les organisations de producteurs et en veillant au maillage territorial des vétérinaires ;
- ➔ encourager le maintien et la valorisation des prairies, des haies et des couverts boisés et faciliter l'adaptation du parcellaire des fermes pour favoriser les systèmes herbagers ;
- ➔ adapter et/ou moderniser les bâtiments pour améliorer les conditions de travail et le bien-être animal, pour faire face aux effets du changement climatique et réduire les consommations énergétiques ;
- ➔ mettre en œuvre des actions d'éducation en faveur d'une alimentation diversifiée avec une consommation équilibrée de produits d'origine végétale et animale, en lien avec les territoires.

Pour tous les produits agricoles, les distorsions de concurrence au niveau international constituent un problème majeur, au regard du déficit croissant de la balance commerciale de la quasi-totalité de nombreuses filières françaises. Cela est particulièrement vrai pour les produits carnés ou laitiers. En effet, outre des différences sur les aspects sociaux (mauvaises conditions de travail et de rémunération particulièrement des salariés), sanitaires et environnementaux (utilisation de produits phytosanitaires interdits en France et dans l'UE), le bien-être animal n'est absolument pas pris en compte dans de nombreux modes d'élevage de pays exportateurs de volaille ou de porc. Cela se traduit par des coûts de production forcément plus faibles que ceux de nos propres éleveurs et donc des importations croissantes de viande destinée notamment à l'élaboration par les industries agroalimentaires de plats cuisinés ou à l'approvisionnement de la restauration hors domicile.

C'est un problème que le CESE a abordé à plusieurs reprises dans des avis récents¹²¹. Il revêt à la fois une dimension mondiale et européenne. Tout d'abord, il s'agit qu'au niveau de l'OMC des normes précises soient adoptées concernant les conditions d'élevage des

animaux dont la chair ou le lait peuvent faire l'objet de commerce international. Ensuite, il convient que l'UE soit vigilante et rigoureuse quant à la défense de son élevage. Cela signifie que celui-ci ne doit pas servir de monnaie d'échange dans le cadre de la négociation d'accords commerciaux bilatéraux pour favoriser les exportations de produits manufacturés. Globalement, l'UE ne doit pas accepter les importations de viande ou de lait issus de pays qui ne respectent pas un niveau de normes analogue au sien.

PRÉCONISATION #8

Soutenir une réforme des règles de l'OMC en vue d'harmoniser vers le haut les normes en matière de conditions d'élevage.

Rendre opposables, dans tous les accords de commerce bilatéraux des clauses sociales et environnementales afin de mettre fin aux importations de viande qui ne respectent pas les règles en vigueur au sein de l'UE.

C. Informer et sensibiliser les consommateurs quant aux enjeux relatifs à l'élevage

L'agriculture en général et l'élevage en particulier ont une image controversée dans la société. La polarisation des positions s'avère, en ce domaine, particulièrement forte. Nos concitoyens et concitoyennes n'ont souvent qu'une

perception parcellaire de la diversité des modes d'élevage et de leur fonctionnement. La publicité contribue à diffuser des représentations erronées, obsolètes ou idéalisées des réalités agricoles et des impacts de ce secteur.

¹²¹Avis CESE « Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union européenne dans le domaine économique », adopté en septembre 2022 ; « Les recommandations du CESE pour un Contrat ambitieux entre l'agriculture et la société française », adopté en juin 2023.

De leur côté, les éleveurs tentent aussi de communiquer pour mieux faire comprendre le métier et l'attachement qu'ils y portent, ainsi que les difficultés qu'ils rencontrent. Un nombre croissant parmi les plus jeunes utilisent ainsi les réseaux sociaux pour présenter leur quotidien, avec pour certains d'entre eux une audience très importante.

Cependant, certains éleveurs qui se sont exprimés au CESE considèrent qu'ils ont perdu la « bataille de la communication » et estiment qu'ils peinent à défendre leur activité.

Il est nécessaire que chacun, sur la base d'éléments objectifs, puisse se forger sa propre opinion afin de disposer un niveau de connaissances suffisant s'agissant de ce qu'est véritablement l'élevage, ses différents modes, leurs apports et leurs inconvénients respectifs. Il n'est ni question de masquer les impacts négatifs, ni de les faire primer sur les impacts positifs, et inversement. L'important est de permettre d'exercer un esprit critique, clé de toute démarche constructive et de progrès. Le Salon international de l'Agriculture, souvent considéré comme la vitrine de l'agriculture française, qui donne lieu à de nombreuses retombées médiatiques, en donne une image quelque peu réductrice en présentant essentiellement des produits et des animaux d'exception.

Ce qui est vrai pour les citoyens l'est aussi pour les consommateurs. Un choix libre et éclairé implique une information fiable : il est indispensable que ceux-ci aient accès, en tous lieux (domicile, restauration collective ou commerciale...), à l'origine et aux conditions de production des denrées.

Dans cet objectif, tous les moyens permettant de faire découvrir et comprendre ce qu'est l'élevage doivent être mis en œuvre. Si beaucoup d'initiatives existent déjà, elles doivent être développées.

Cela doit commencer dès l'école, afin que les enfants qui sont de plus en plus rares à savoir ce qu'est une ferme, y compris pour ceux vivant en milieu rural, comprennent grâce aux programmes de sciences de la vie et de la Terre (SVT), les cycles biologiques (carbone notamment) et le rôle que l'élevage y joue - aussi bien ses impacts positifs que négatifs.

Il s'agit aussi de renouer le lien aujourd'hui distendu, voire rompu, entre ce secteur d'activité et l'alimentation quotidienne, résultant notamment d'un éloignement entre les lieux de vie et de production du fait de l'urbanisation et d'une invisibilisation de la mort - l'abattage des animaux étant un point majeur de critique à l'égard de l'élevage.

Une approche théorique de l'élevage ne saurait suffire. Des visites de fermes, organisées en collaboration avec le corps enseignant permettent de constater comment, concrètement, ces cycles sont mis en œuvre. Certaines communes dont les cantines scolaires sont approvisionnées par des circuits de proximité organisent des rencontres entre les enfants, leurs parents et les producteurs, parfois avec un déplacement dans leurs exploitations.

De telles démarches sont désormais presque institutionnalisées, par exemple l'association « le Savoir vert » organise des visites d'exploitation dans le nord de la France ou « Un berger dans mon

école » fait découvrir le pastoralisme dans les zones de montagne. Dans certaines de ces opérations, et notamment dans les fermes pédagogiques, les agricultrices et les agriculteurs sont rémunérés pour accueillir des groupes scolaires.

PRÉCONISATION #9

Intégrer systématiquement dans les programmes scolaires, l'enseignement relatif à la place de l'élevage au sein des cycles naturels, pour expliquer les apports des modèles vertueux d'élevage (fertilisation, stockage du carbone dans les prairies, valorisation de la cellulose par les ruminants...) et montrer des exemples concrets lors de visites de fermes, destinés notamment aux élèves du primaire, en sensibilisant et impliquant le corps enseignant.

Les actions de communication et de sensibilisation doivent s'adresser à tous les publics. Une palette d'actions doit être actionnée dans ce cadre, portée tant par les pouvoirs publics que les interprofessions. Il convient de veiller à adapter le média et les messages au public visé, les campagnes nationales tous azimuts étant de moins en moins efficaces. Les éleveurs qui se sont exprimés sur ce sujet pensent que les messages à faire passer doivent être simples et concrets comme « Les prairies stockent du carbone et contribuent à la lutte contre le changement climatique, « Sans élevage, plus de paysages français » ou encore « L'élevage contribue à la lutte contre les incendies ».

Parallèlement à ces actions de communication, la découverte des fermes par celles et ceux qui ne les fréquentent pas apparaît comme un levier efficace. Il convient par conséquent de multiplier les opportunités dans cette voie. Les loisirs constituent un moment privilégié pour ce faire. De nombreuses initiatives existent déjà, comme les Journées nationales de l'Agriculture qui permettent, à l'instar de celles du Patrimoine, d'accéder à des sites autrement inaccessibles. De nombreuses autres démarches, souvent initiées par des élus, méritent d'être encouragées. C'est par exemple le cas de maires en milieu rural qui lorsqu'ils organisent un moment d'accueil pour les nouveaux habitants en profitent pour y convier les agriculteurs locaux et ainsi favoriser les mises en relation.

Dans des itinéraires de randonnée, la présence de fermes est signalée en précisant le cas échéant les horaires où celles-ci peuvent être visitées.

Accueillir des publics potentiellement très variés, en particulier s'agissant de l'âge et du niveau de connaissance des réalités agricoles, nécessite des compétences particulières que les agriculteurs ne maîtrisent pas toujours. Cela exige de faire preuve de pédagogie, de pouvoir répondre à des questions « pointues » sur le plan scientifique ou agronomique et parfois de se confronter à des opposants à l'élevage en argumentant de manière dépassionnée. Celles et ceux qui souhaitent recevoir des visiteurs doivent pouvoir s'y préparer et disposer des installations nécessaires. Pour cela une enveloppe régionale devrait être prévue pour accompagner cette dynamique, financer certaines infrastructures d'accueil et rémunérer les agriculteurs-accueillants.

PRÉCONISATION #10

Mener des actions de communication adaptées aux différents publics afin de sensibiliser et d'expliquer les réalités et les impacts positifs des modèles d'élevage les plus vertueux.

Cela peut passer, par exemple, par les réseaux sociaux pour les plus jeunes et, au niveau local, en favorisant les rencontres et les échanges entre éleveurs et habitants du territoire en développant les visites de fermes, ce qui implique de former les agriculteurs et agricultrices à l'accueil et de les accompagner financièrement sur les aspects pédagogiques et dans la mise aux normes de ces sites recevant du public.

PRÉCONISATION #11

Faire respecter l'obligation d'indiquer l'origine nationale des viandes et des produits laitiers, notamment dans les plats servis en restauration hors domicile et dans les produits transformés, conformément à la réglementation qui prévoit des sanctions¹ tout en favorisant sa mise en œuvre pratique, grâce à la concertation avec tous les acteurs.

¹ Art. 3 du décret 2002-1465 du 17 décembre 2002 et modifié par Décret 2022-65 du 26 janvier 2022 (art 4) Conformément à l'article 5 du décret n° 2022-65 du 26 janvier 2022, ces dispositions entrent en vigueur le 1er mars 2022 et sont applicables jusqu'au 29 février 2024

La question de l'information des consommateurs quant à leur alimentation est fondamentale du fait de l'importance des changements d'habitude de consommation comme levier de transformation des modèles les moins vertueux. Toutefois, elle peut s'avérer complexe, en particulier s'agissant des mentions officielles à faire figurer sur les étiquettes. S'il existe déjà une réglementation indiquant l'origine géographique des produits animaux - critère auxquels les consommateurs sont de plus en plus attentifs - elle n'est néanmoins pas toujours appliquée, notamment dans le secteur de la restauration commerciale et les produits transformés.

Si l'origine d'une viande est une information importante, elle ne se suffit pas à elle-même : une viande « origine UE » n'indique pas le pays de provenance exact, et peut donc recouvrir des réalités différentes en fonction des standards propres à chaque EM. De plus et surtout, cette information ne permet pas de renseigner sur le modèle de production ; or c'est bien cette information qui permet aux consommateurs de privilégier le modèle de leur choix, et donc d'influer, par leur acte d'achat, sur la transformation du système productif.

A cet égard, dans son avis précité, relatif au bien-être animal, le CESE a préconisé de « rendre visibles auprès des citoyens-consommateurs, les enjeux socioéconomiques, environnementaux, climatiques et territoriaux relatifs au maintien et au développement de formes vertueuses d'élevage. Dans cet objectif, mettre en place au niveau français, un étiquetage contrôlé par les pouvoirs publics pour fournir une information claire quant aux conditions d'élevage, de transports et d'abattage des animaux, de la viande brute ou intégrée dans les plats cuisinés. »

Il convient de trouver un équilibre entre une information fiable et une lisibilité permettant un choix éclairé. Des travaux, qui intègrent l'analyse des cycles de vie (ACV), sont menés, en partenariat entre l'ADEME, l'INRAE, l'ACTA et l'ACTIA, pour concevoir un affichage environnemental des produits alimentaires. Cet objectif est issu de la loi « Climat et résilience »¹²². A la suite d'une expérimentation grandeur nature qu'il a encadrée, le ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires doit rendre d'ici le début de l'année 2024 ses recommandations de calcul et d'affichage du futur score officiel.

Les mentions commerciales parfois apposées sur les étiquettes par certains industriels et distributeurs, ne sont ni homogènes ni contrôlées. L'affichage environnemental à venir doit pouvoir se mettre en place sur la base de critères transparents et partagés par l'ensemble des acteurs et correspondre aux réalités de la production agricole.

PRÉCONISATION #12

L'affichage environnemental officiel qui devrait être rendu public début 2024 par le ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, et mis en œuvre selon un calendrier progressif, devra être fondé sur des critères transparents et partagés avec les acteurs concernés. Pour la viande, le lait et les produits transformés associés, il devra intégrer une mention sur les modes d'élevage et leur durabilité.

¹²² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Déclarations des groupes

**Agir autrement pour
l'innovation sociale
et environnementale**

Scrutin

**Scrutin sur l'ensemble de l'avis.
Le CESE a adopté.**

**Nombre de votantes
et de votants : 117**

Pour : 115

Contre : 0

Abstentions : 2

Ont voté pour

GROUPE

COMPOSITION



Ont voté contre

GROUPE	COMPOSITION

Se sont abstenu.e.s

GROUPE	COMPOSITION

Annexes

1

Composition de la commission Territoires, agriculture et alimentation à la date du vote

Président/Présidente

Henri BIÈS-PÉRÉ

Vice-Présidente

Cécile CLAVEIROLE

Vice-Président

Jean-Louis JOSEPH

Agriculture

Henri BIÈS-PÉRÉ

Catherine LION

Florence SELLIER

Anne-Claire VIAL

Alternatives sociales et écologiques

Marie-Noëlle ORAIN

Artisanat et

Professions libérales

Joël FOURNY

Jean-François

GUIHARD

Associations

Marie-Amélie LE FUR

C.F.D.T.

Monique GRESSET

BOURGEOIS

Sébastien MARIANI

Franck TIVIERGE

C.F.E.-C.G.C.

Véronique BIARNAIX-ROCHE

C.G.T.

Gilles FOURNEL,
Anne GARRETA

C.G.T.-F.O.

Alain ANDRÉ,
Dominique DELAVEAU

Coopération

Christophe GRISON
Marie-Noëlle LIENEMANN

Entreprises

Bruno CAVAGNÉ¹
Didier GARDINAL
Olivier SALLERON

Environnement

et nature

Cécile CLAVEIROLE
Cécile OSTRIA
Pauline RATTEZ

Familles

Dominique MARMIER

Non-inscrits

Bernard BRETON
Jean-Louis JOSEPH
Alain POUGET

Organisations

étudiantes et Mouvements

de jeunesse

Agathe HAMEL

Outre-Mer

Yannick CAMBRAY

2

Listes des personnes auditionnées et rencontrées

Les personnes auditionnées

Mme Isabelle Bouvarel

Directrice générale à l'ITAVI

Mme Aurélie Catallo

Coordinatrice France, chercheuse politiques agricoles de l'IDDR

Mme Audrey Crochet

Fédération Nationale des Producteurs de Lait (FNPL)

Mme Anne-Charlotte Dockès

Ingénieur agroéconomiste à l'IDELE,

M. Baptiste Gardin

Chercheur politiques agricoles de l'IDDR

M. Stéphane Joandel

Producteur de lait

M. Franck Le Breton

Producteur de lait dans les Côtes d'Armor, référent Système de Production Economie et Autonome de la FNCLIVAM.

M. André Le Gall

Responsable du département Techniques d'élevage et environnement à l'IDELE.

M. Arnaud Lécuyer

Vice-président de la région Bretagne

M. Michel Marcon

Directeur Recherche & Développement et numérique à l'IFIP

Mme Sarah Martin

Cheffe du service Agriculture, Forêt, Alimentation de l'ADEME

M. Frédéric Monnier

Directeur du pôle animal de la CAVAC

M. Jean-Louis Peyraud

Ancien directeur scientifique adjoint en charge de l'Agriculture à l'INRAE, coauteur de l'étude « L'avenir de l'élevage européen : comment contribuer à un secteur agricole durable ? »

M. Benoit Rouyer

Centre National Interprofessionnel de l'Économie Laitière (CNIEL)

M. Patrick Veysset

Ingénieur de Recherche à l'INRAE

Liste des personnes rencontrées¹

M. Emmanuel Bernard

Président d'INTERBEV Bovins

M. Cyril Cabrol

Directeur général Eliance

M. Pierre Claquin

Directeur Marchés études prospective FranceAgriMer

M. Philippe Collin

Président d'Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières (AVSF)

M. Dominique Davy

Président Eliance

M. Jean-François Guihard

Président d'INTERBEV

M. Laurent Journaux

Directeur de France Génétique Élevage

M. Marc Pages

Directeur Général d'INTERBEV

M. Jean-Paul Rault

Président de France Génétique Élevage

¹ Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment de l'audition

M. Foucault Saint-Bonnet
La Fédération Nationale des
Coopératives d'Utilisation de Matériel
Agricole (FNCUMA)

Journée d'échanges Elevage
du 6 septembre 2023

M. Harold Autin
Salarié

Mme Marine Boyer
Eleveuse

Mme Marianna Briancon
Eleveuse

Mme Lucille Brun
Syndicat des eaux - Charentes
Maritimes

Mme Marie-Pierre Calmels
Eleveuse

M. Jean-Hervé Caugant
Eleveur

M. Julien Cazenave-Coupet
Etudiant

M. Bruno Colin
Eleveur

M. Philippe Collin
Paysan /Retraité

Mme Emmanuelle Courtadon
Elève

M. Philippe Dufour
Eleveur

Mme Catherine Dugourd
Enseignante

M. Paul Dupouy
Enseignant

M. Abraham Escobar-Gutierrez
Président centre recherche systèmes
élevage alternatifs

Mme Elodie Forgeat
Chargé de mission développement
agricole

M. Marc Gayot
Elève

M. Benjamin Géhère
Eleveur

M. Gilles Guellier
Eleveur/ Retraité

Mme Emilie Guhur
Salariée Référente Com pôle animal

M. Loïc Guines
Eleveur

Mme Sophie Jezequel
Eleveuse

Mme Amélie Jolivel
Vétérinaire

M. François Lacome
Eleveur

Estelle et Ludovic Merlant
Eleveurs

M. Bertin Moret
Eleveur

Jean-Claude Pette
Eleveur

M. Jean-Louis Peyraud
Directeur scientifique adjoint
agriculture à l'INRAE

M. Eric Philippe
Président pôle compétitivité
VALORIAL

Mme Manon Pisani
Conseillère CESE

Mme Fanny Renard
Eleveuse

Mme Lorea Restoyburu
Etudiante

M. Michel Rieu
Secrétaire section élevage Académie
d'Agriculture

Mme Isabelle Salomon
Eleveuse

M. Gilles Salvat

Directeur général délégué de l'Anses

Mme Isabelle Savini

Ingénierre recherche agronomique à
l'INRAE

Mme Christine Valentin

Conseillère CESE

Mme Sylvie Vareille

Secrétaire interministérielle CNA

M. Dominique Verneau

Eleveur/ Retraité

M. Jean- Manuel Vignau

Salarié FNPL

3

Bibliographie

ADEME

Equinov Demand Side Management, *Étude et analyse de l'impact des certificats d'économies d'énergie (CEE) sur les projets d'efficacité énergétique en industrie, 2020 Etude et analyse de l'impact des certificats d'économies d'énergie (CEE) sur les projets d'efficacité énergétique en industrie - La librairie ADEME*

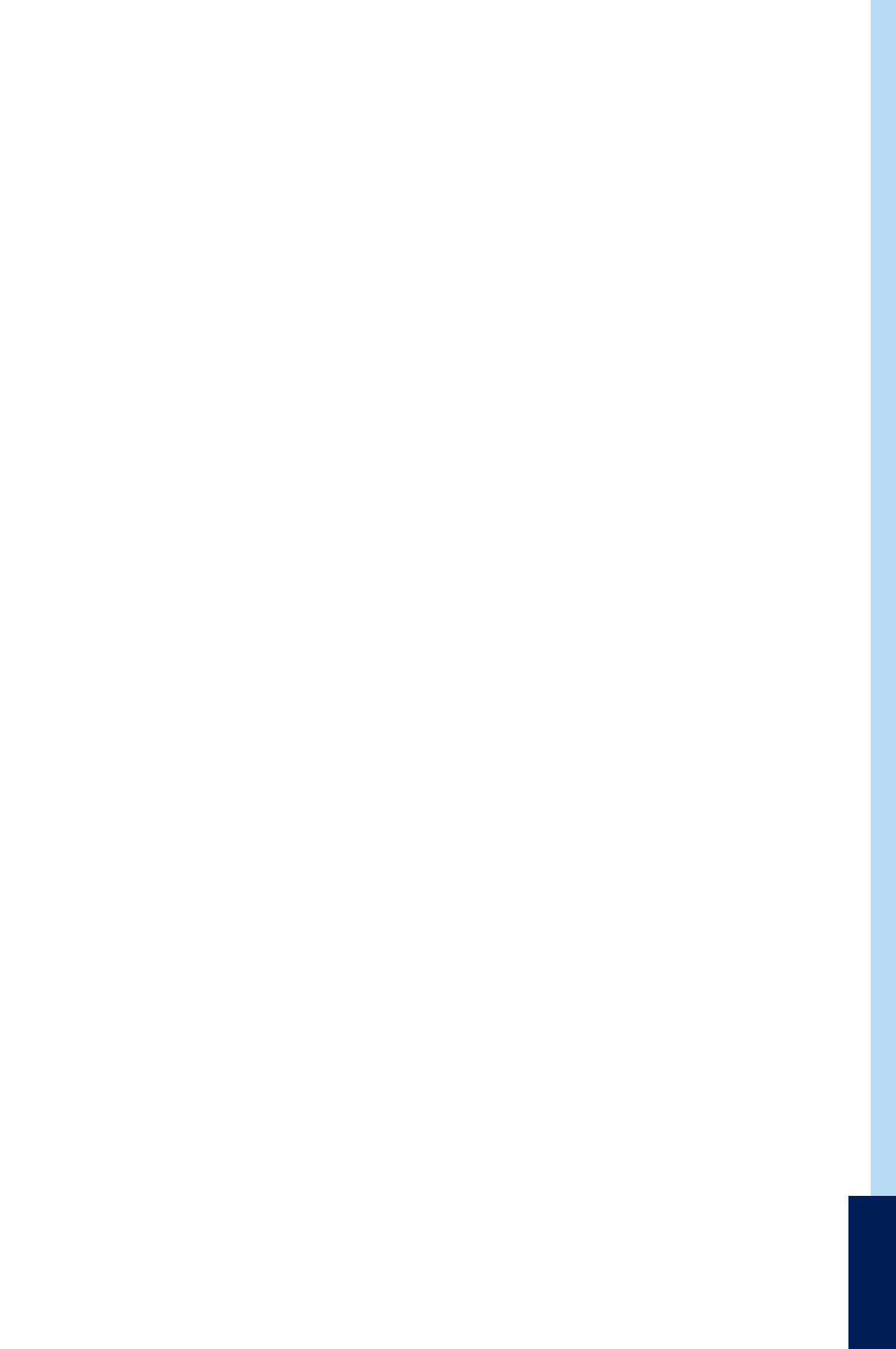
AEF Info

Sabrina Dourlens, « Reporting de durabilité : l'Efrag soumet sa proposition de normes à la Commission européenne », Dépêche n° 682564,
21 novembre 2022 [Reporting de durabilité : l'Efrag soumet sa proposition de normes à... \(aefinfo.fr\)](https://www.aefinfo.fr/reporting-de-durabilite-l-efrag-soumet-sa-proposition-de-normes-a...)

4

Table des sigles

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMF	Autorité des marchés financiers



Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

ecese.fr

**Retrouvez le CESE
sur les réseaux sociaux**



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411240001-000124 - Dépôt légal : janvier 2024 • Crédit photo : Dicom



9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



Direction de l'information
légale et administrative



N° 41124-0001

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-167403-5



9 782111 674035