

N° 784

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juillet 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la mission commune d'information sur la filière viande en France et en Europe : élevage, abattage et distribution (1),

Par Mme Sylvie GOY-CHAVENT,

Rapporteure.

Tome I : Rapport

(1) Cette mission commune d'information est composée de : Mme Bernadette Bourzai, *présidente* ; Mme Sylvie Goy-Chavent, *rapporteuse* ; MM. Gérard Bailly, Claude Bérit-Débat, André Dulait, François Fortassin, Benoît Huré, Georges Labazée, Joël Labbé, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; MM. René Beaumont, Michel Boutant, Gérard César, Mme Laurence Cohen, M. Roland Courteau, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-François Husson, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Jean-Jacques Mirassou, Mme Renée Nicoux, MM. Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Charles Revet.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE : LA SÉCURITÉ SANITAIRE, SOCLE DE LA CONFIANCE DU CONSOMMATEUR	20
I. UN ARSENAL RÉGLEMENTAIRE PUISSANT DESTINÉ À GARANTIR UN HAUT NIVEAU DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE LA VIANDE	20
A. MAÎTRISER LE RISQUE SANITAIRE : UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ POUR LA FILIÈRE VIANDE	20
1. <i>Le risque sanitaire existe à toutes les étapes de la filière</i>	20
a) Les risques en élevage.....	20
b) Les transformations et le stockage, un maillon particulièrement sensible.....	24
c) Les conditions de conservation et de préparation au stade de la consommation.....	25
2. <i>Un impératif : prévenir les crises sanitaires</i>	29
a) La sécurité sanitaire, une exigence du consommateur dans un contexte d'industrialisation de l'alimentation.....	29
(1) L'industrialisation de l'alimentation fait naître des risques nouveaux.....	29
(2) Le consommateur porteur d'exigences fortes.....	30
b) La sécurité sanitaire : une question de survie pour la filière viande.....	32
(1) Des crises qui ont rendu le consommateur suspicieux.....	32
(2) Les crises sanitaires, cause de l'effondrement des filières.....	35
B. UNE RÉGLEMENTATION EXIGEANTE ET ÉVOLUTIVE	36
1. <i>Le renforcement de la réglementation européenne</i>	36
a) Le paquet hygiène : une réponse aux crises sanitaires des années 1990-2000.....	36
(1) La nécessité d'une harmonisation européenne forte en marché unique.....	36
(2) Le paquet hygiène : un arsenal réglementaire pour rassurer le consommateur européen.....	36
(3) Les principes généraux posés par le paquet hygiène.....	38
b) La refonte en cours des textes relatifs à la sécurité sanitaire.....	42
c) Un encadrement réglementaire précis de certains risques spécifiques.....	44
(1) La réglementation en matière de médicaments vétérinaires.....	44
(2) Une réglementation spécifique aux MRS et aux VSM.....	45
(a) <i>Les matériels à risques spécifiés (MRS)</i>	46
(b) <i>Un encadrement de la technique de la séparation mécanique de la viande</i>	47
2. <i>La mise en œuvre des principes du paquet hygiène dans la filière viande</i>	48
a) L'agrément sanitaire, pivot du dispositif de sécurité sanitaire de la viande.....	48
b) Un contrôle de la filière viande fondé sur le risque.....	50
(1) La programmation des contrôles réalisés par la DGAL et la DGCCRF.....	50
(2) Une méthodologie des contrôles officiels des établissements harmonisée au niveau européen.....	54
C. L'AFFAIRE DE LA VIANDE DE CHEVAL, UNE FRAUDE À GRANDE ECHELLE PLUTÔT QU'UN SCANDALE SANITAIRE	54
1. <i>Une fraude de grande ampleur</i>	54
2. <i>Une réponse européenne et nationale rapide</i>	57
a) La réponse européenne.....	57
b) Au niveau national, des pouvoirs publics réactifs.....	58
3. <i>Tirer les enseignements de la crise</i>	59
a) Un fonctionnement satisfaisant du système de traçabilité, mis en péril par la possibilité de fraudes.....	59
b) Intensifier la lutte contre la fraude alimentaire à l'échelle européenne.....	60
(1) Par un renforcement des contrôles sur le maillon final de la chaîne.....	60

(2) Par une meilleure coordination à l'échelle de l'Union européenne	60
(3) Par un alourdissement des sanctions en cas de fraudes alimentaires	61
II. POUR UNE MEILLEURE COPRODUCTION DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DANS LA FILIÈRE VIANDE ENTRE LES ENTREPRISES, LA PUISSANCE PUBLIQUE ET LES CONSOMMATEURS.....	62
A. LE RÔLE ESSENTIEL DES ENTREPRISES ET OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES DE LA FILIÈRE	62
a) Les éleveurs, premier maillon de la chaîne de sécurité sanitaire.....	62
b) Les établissements de transformation de la viande au cœur des préoccupations sanitaires.....	63
c) La distribution : le maillon ultime.....	64
2. <i>La généralisation des démarches qualité, du pré à l'assiette</i>	66
a) La sécurité sanitaire, socle du commerce de la viande	66
b) Le perfectionnement de la démarche qualité dans l'industrie de la viande.....	68
(1) Des référentiels devenus incontournables.....	68
(2) Le renforcement des normes applicables.....	70
3. <i>Les limites des autocontrôles</i>	71
a) L'autocontrôle, premier étage de la fusée.....	71
b) L'autocontrôle ne saurait suffire	73
B. UNE EXIGENCE FONDAMENTALE : AMÉLIORER ET HARMONISER AU NIVEAU EUROPÉEN LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE PUBLIC DES ACTEURS DE LA FILIÈRE VIANDE	74
1. <i>Améliorer l'efficacité des contrôles sur les opérateurs économiques de la filière</i>	74
a) Plusieurs intervenants dans le contrôle par l'État des acteurs de la filière viande	74
(1) Le rôle des services vétérinaires.....	74
(2) Le rôle de la DGCCRF	75
(3) Le rôle des douanes.....	76
b) Les inspections réalisées aux différents stades de la filière.....	78
(1) La sécurité sanitaire dans les élevages et lors du transport d'animaux : des inspections vétérinaires régulières	78
(2) Des abattoirs très contrôlés.....	80
c) Les plans de surveillance et de contrôle, instruments de la sécurité sanitaire.....	81
d) Les dispositifs de contrôle d'urgence en cas d'alerte sanitaire	82
2. <i>L'efficacité des contrôles dépend des moyens mis à leur disposition</i>	84
3. <i>Avoir les mêmes exigences dans tous les États membres de l'Union européenne</i>	87
a) Un cadrage européen de la sécurité sanitaire	87
b) Une hétérogénéité des contrôles aux frontières extérieures de l'Union : pour des importations plus sûres.....	90
C. RENFORCER L'INFORMATION DES CONSOMMATEURS SUR L'ORIGINE DES VIANDES : UNE VOIE INCONTOURNABLE	91
1. <i>L'indication de l'origine, une information importante pour le consommateur, mise en œuvre de manière incomplète dans la filière viande</i>	91
2. <i>L'extension de l'étiquetage de l'origine en question</i>	92
a) Une extension programmée pour les viandes non transformées.....	92
b) Un projet plus délicat pour la viande utilisée comme ingrédient de plats préparés.....	93
c) Ne pas renoncer à se battre	94
DEUXIÈME PARTIE : UN MODÈLE ÉCONOMIQUE DANS L'IMPASSE, APPELANT UN PLAN DE RELANCE DES FILIÈRES VIANDE SANS PRÉCÉDENT.....	96
I. LA FILIÈRE VIANDE : UN SECTEUR ÉCONOMIQUE STRATÉGIQUE QUI DOIT RÉAGIR.....	96

A. UNE FILIÈRE IMPORTANTE POUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	96
1. <i>L'élevage et l'abattage-découpe : un poids majeur dans l'emploi et la valeur ajoutée agricole et agroalimentaire</i>	96
a) L'élevage, dans toute sa diversité, est essentiel à l'équilibre de l'agriculture française	96
(1) L'élevage bovin.....	96
(2) L'élevage ovin	97
(3) L'élevage porcin.....	97
(4) L'élevage de volailles.....	98
b) La transformation industrielle de la viande : une contribution essentielle à l'économie française	99
(1) La transformation de la viande contribue à la production de valeur ajoutée de la filière	99
(2) L'abattage-découpe et la transformation de la viande : des emplois industriels en milieu rural	101
2. <i>Une tendance à la baisse de la consommation de viande, la grande distribution de plus en plus incontournable</i>	102
a) Une consommation domestique de viande qui se transforme mais ne s'effondre pas	102
(1) Un niveau élevé de consommation de viande, en baisse tendancielle.....	102
(2) Une consommation qui s'oriente vers des produits plus élaborés	103
(3) Le poids de la charcuterie salaison.....	104
b) Le rôle prépondérant de la grande distribution	104
(1) La boucherie traditionnelle représente une part réduite de la distribution	104
(2) Le rôle important de la restauration collective	104
(3) La grande distribution est devenue le principal distributeur de viande en France.....	105
B. LES SYMPTOMES D'UNE CRISE PROFONDE DE LA FILIÈRE VIANDE.....	106
1. <i>Premier symptôme : des productions en baisse et une balance commerciale déficitaire</i>	106
a) Un cheptel en régression et une production en baisse	106
b) Une balance commerciale devenue déficitaire sur la viande	107
(1) Le déficit commercial en viande bovine s'explique en grande partie par la structure de la consommation française.....	107
(2) Le déficit commercial en viande ovine s'explique par la faiblesse de notre production.....	107
(3) Le déficit commercial en viande porcine s'explique en partie par la structure de la consommation nationale mais surtout par notre perte de compétitivité	108
(4) La diminution très nette de l'excédent commercial en viande de volaille s'explique par la combinaison d'importations massives de produits industriels et de pertes de parts de marché sur le grand export	108
2. <i>Deuxième symptôme : un secteur peu rentable, qui attire de moins en moins de vocations</i>	111
a) Des revenus agricoles faibles en élevage.....	111
(1) Des revenus faibles dans la durée	111
(2) Des revenus faibles par rapport à ceux des autres secteurs agricoles.....	111
b) Une rentabilité dégradée de l'outil industriel.....	112
(1) Des ratios parmi les plus bas de l'industrie	112
(2) Des volumes traités en baisse.....	112
(3) Une valorisation insuffisante des déchets et coproduits	113
(4) Des fermetures de sites qui s'accélèrent.....	113
c) Une difficulté : le renouvellement des générations	114
(1) Un constat partagé : peu de jeunes s'installent en élevage	114
(2) Des freins multiples à lever	115
(3) Des difficultés de recrutement valables aussi pour l'abattage-découpe et pour la boucherie, en GMS comme dans le réseau traditionnel	115
3. <i>Troisième symptôme : des conflits récurrents au sein de la filière pour la répercussion des hausses du coût de l'alimentation animale</i>	116
a) Les prix de la viande connaissent une hausse depuis quelques années.....	116
(1) Un prix de la viande bovine qui atteint des niveaux élevés	116
(2) Un prix de la viande porcine qui recule depuis le début de l'année 2013 après avoir connu une hausse les années précédentes.....	116

(3) Un prix de la viande de volaille de chair qui reflète, avec retard, les fluctuations du coût des matières premières	117
b) ...mais ils sont contrebalancés par une hausse encore plus forte du coût de l'alimentation qui paraît devoir s'installer dans la durée.....	118
c) Une grande distribution mise au banc des accusés malgré une marge négative dans le rayon boucherie.....	118
(1) La grande distribution en accusation	118
(2) Le rayon boucherie des GMS est déficitaire, tandis que le rayon volailles est l'un des plus rentables des magasins.....	120
d) Répondre à la crise de confiance entre les acteurs : l'action de l'observatoire des prix et des marges	121
e) La contractualisation et la répercussion des variations de coûts de l'alimentation du bétail.....	122
(1) La contractualisation entre producteurs et transformateurs.....	122
(2) La répercussion des hausses du coût de l'alimentation animale	124
f) La course aux prix bas empêche de répercuter les hausses de coût et détruit de la valeur.....	125
(1) Une course aux prix bas accentuée par la crise.....	125
(2) Une logique de destruction de valeur très dangereuse	126
(3) La révision de la LME de 2008 par le projet de loi relatif à la consommation de 2013	126
C. UNE COMPÉTITIVITÉ TRÈS DÉGRADÉE DE L'ENSEMBLE DE LA FILIÈRE.....	127
1. <i>Des filières en mal d'adaptation à un contexte concurrentiel nouveau.....</i>	<i>127</i>
a) La filière bovine	127
(1) Des charges fixes unitaires trop élevées qui doivent être réduites par l'augmentation de la taille des ateliers	127
(2) La culture de l'herbe doit être privilégiée pour réduire le coût de l'alimentation animale	128
(3) Une rénovation des techniques de sélection apparaît nécessaire.....	128
(4) Une organisation collective des producteurs très défailante	129
b) La filière ovine.....	129
(1) Une prolificité insuffisante, une trop grande dépendance aux concentrés et une dispersion excessive des pâturages	129
(2) Une filière peu structurée	130
c) La filière porcine	130
(1) Un coût de revient compétitif mais qui pourrait rapidement être menacé en raison d'investissements insuffisants.....	130
(2) Un secteur coopératif encore trop peu concentré	131
d) La filière volaille.....	132
(1) Une taille insuffisante et un vieillissement du parc de bâtiments.....	132
(2) Des coûts de production relativement élevés	132
2. <i>Des causes communes à l'ensemble des maillons des filières viandes</i>	<i>133</i>
a) Un outil industriel trop fragmenté et trop peu rationalisé, surtout dans le porc et la volaille.....	133
(1) L'abattage-découpe en viande bovine a commencé à se moderniser	133
(2) L'abattage-découpe en viande ovine ne possède plus un maillage adapté aux besoins des éleveurs	134
(3) L'abattage-découpe en viande porcine va devoir se restructurer	134
(4) L'abattage-découpe de viande de volaille doit changer d'échelle et s'automatiser	135
b) Le défi des distorsions de concurrence.....	137
c) Le poids des normes : une problématique commune à tous les acteurs de la filière.....	138
d) Un déficit d'innovation préoccupant.....	140
II. LA FILIÈRE VIANDE À LA CROISÉE DES CHEMINS.....	141
A. L'URGENCE D'UN SURSAUT	141
1. <i>Le risque d'un affaiblissement rapide et irréversible des filières viande</i>	<i>141</i>
a) Les abandons de production : un aller sans retour.....	141
(1) La végétalisation, une réelle menace pour l'élevage français.....	141

(2) Un temps long pour reconstituer les cheptels.....	141
(3) Les risques d'une perte de savoir-faire.....	141
b) Les conséquences délétères d'un affaiblissement de l'élevage français pour l'aménagement du territoire.....	142
(1) La faiblesse des productions animales entraîne celle de l'aval industriel.....	142
(2) Le rôle de l'élevage dans la valorisation des territoires ruraux défavorisés en danger.....	142
(3) L'élevage favorise l'entretien des paysages et fournit un débouché naturel aux grandes cultures.....	143
2. <i>Des raisons d'espérer</i>	144
a) Les progrès de la recherche et de l'innovation en élevage.....	144
b) Des perspectives de croissance de la demande mondiale de produits carnés.....	145
c) La qualité sanitaire des produits français est reconnue.....	146
d) La gastronomie française dispose d'une image flatteuse dans le monde entier.....	147
B. DES INITIATIVES MULTIPLES POUR RELEVER LA FILIÈRE VIANDE.....	147
1. <i>Des stratégies de meilleure valorisation des produits, utiles mais partielles</i>	147
a) Les labels et appellations d'origine, un moyen de mieux valoriser nos productions.....	147
b) Les circuits courts.....	149
c) La viande bio connaît un essor important.....	150
(1) Les conditions à remplir pour obtenir la certification bio.....	150
(2) L'essor de la production de viande bio en France.....	150
d) Des solutions limitées à des marchés de niche.....	151
e) La mise en avant de l'origine française.....	152
2. <i>Des mesures annoncées par les pouvoirs publics</i>	153
a) Le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) et le plan de performance énergétique des exploitations agricoles (PPE).....	153
b) Le plan abattoirs.....	154
c) Un plan de valorisation des effluents d'élevage par la méthanisation.....	155
d) Un plan pour la filière volaille.....	156
e) Un plan pour la filière porcine.....	157
f) L'esquisse d'un plan pour la viande bovine.....	158
g) La réforme de la PAC 2014–2020.....	159
h) L'application du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) dans la filière viande.....	160
i) Le contrat de la filière alimentaire.....	161
C. A LA RECHERCHE D'UNE STRATÉGIE GLOBALE DE RECONQUÊTE.....	162
1. <i>Les objectifs d'une politique publique en faveur de la filière viande</i>	162
a) Améliorer la situation des éleveurs.....	162
b) Adapter l'outil de production aux attentes et contraintes du marché : la stratégie de compétitivité au cœur des préoccupations.....	163
2. <i>Les propositions de votre mission commune d'information</i>	164
a) Premier axe : réorienter les aides de la politique agricole en faveur de l'élevage.....	165
(1) La réorientation vers l'élevage des aides de la PAC.....	165
(2) Renforcer la politique de l'installation en élevage.....	165
(3) Soutenir l'engraissement des jeunes bovins.....	166
b) Deuxième axe : simplifier les normes.....	167
c) Troisième axe : favoriser l'investissement et l'innovation dans la filière viande.....	169
(1) Mobiliser les instruments d'aide à l'investissement.....	169
(2) Continuer à investir dans un contexte de contraction de l'activité : comment gérer le paradoxe dans le secteur de l'abattage-découpe.....	170
d) Quatrième axe : mieux répartir la valeur ajoutée sur l'ensemble de la chaîne, dans une logique de coopération entre acteurs et d'organisation des filières.....	172
e) Cinquième axe : associer le consommateur.....	175
f) Sixième axe : développer des débouchés à l'export.....	176
(1) Aspects généraux de la politique d'export en viande.....	176
(2) Viande bovine.....	177
(3) Viande porcine.....	178
(4) Viande de volaille.....	178

g) Septième axe : dénoncer au niveau européen la concurrence déloyale de certains de nos partenaires.....	179
TROISIÈME PARTIE : LA FILIÈRE VIANDE DOIT RÉPONDRE À DES ATTENTES SOCIÉTALES CROISSANTES ET CONTRADICTOIRES	181
I. RÉPONDRE À L'ENJEU ALIMENTAIRE : UN DÉFI POUR LA FILIÈRE VIANDE.....	182
A. LE RÔLE ESSENTIEL DE LA VIANDE DANS L'ÉQUILIBRE NUTRITIONNEL.....	182
1. <i>La contestation croissante de la consommation de viande</i>	182
a) La problématique de la surconsommation de viande dans les pays développés.....	182
b) Végétalisme et végétarisme : une contestation radicale de la consommation de viande	187
2. <i>La viande conserve un rôle essentiel</i>	188
a) La place de la viande dans l'équilibre nutritionnel est incontestable	188
b) La viande joue un rôle culturel majeur.....	193
B. A LA RECHERCHE D'UNE ALIMENTATION EN VIANDE DE QUANTITÉ ET QUALITÉ SUFFISANTES.....	194
1. <i>Le défi d'une demande croissante de produits carnés</i>	194
a) Une demande mondiale croissante	194
b) Des capacités de production bridées.....	195
2. <i>A la recherche d'une viande sûre et saine</i>	196
a) Des exigences sanitaires croissantes.....	196
b) Des attentes nouvelles en matière d'origine et d'alimentation des animaux.....	197
II. LA FILIÈRE VIANDE DOIT CONCILIER EXIGENCE ÉCONOMIQUE ET EXIGENCE ENVIRONNEMENTALE.....	198
A. LA MONTÉE DE LA CONTESTATION DE LA VIANDE AU NOM DE L'ENVIRONNEMENT.....	198
1. <i>L'élevage, consommateur de ressources et cause de pollutions.....</i>	198
a) L'élevage, gros consommateur de ressources rares.....	198
b) L'élevage, cause de pollutions.....	200
c) Une réglementation environnementale exigeante.....	203
(1) L'élevage, soumis aux règles sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).....	203
(2) Des normes nationales plus sévères que les normes européennes	204
d) Qui n'empêche pas la montée de la contestation de l'élevage, en particulier hors sol.....	206
B. LA MAÎTRISE DU RISQUE ENVIRONNEMENTAL PEUT ENCORE PROGRESSER	207
1. <i>Pour une reconnaissance des services environnementaux rendus par l'élevage à l'herbe</i>	207
a) L'élevage rend des services environnementaux irremplaçables.....	207
b) La nécessité de conforter et reconnaître ces services	209
2. <i>Une nécessité : améliorer la gestion des effluents d'élevage</i>	210
a) Les effluents : un problème pour l'élevage hors sol.....	210
b) Des pistes existent.....	211
III. UNE FILIÈRE PLUS RESPECTUEUSE DES CONDITIONS DE TRAVAIL DES HOMMES ET DU BIEN-ÊTRE ANIMAL.....	213
A. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL, UNE NÉCESSITÉ À TOUS LES ÉCHELONS DE LA FILIÈRE	213
1. <i>Améliorer la situation des éleveurs et des salariés dans les exploitations d'élevage.....</i>	213

a) L'élevage, une activité exigeante	213
b) Conforter le réseau de vétérinaires ruraux	213
c) Préserver le crédit d'impôt remplacement	214
2. <i>Améliorer la situation des salariés de l'industrie de la viande</i>	215
a) Abattoirs et ateliers de découpe : des conditions de travail difficiles	215
b) Préserver les droits des salariés dans le cadre des restructurations industrielles	216
3. <i>Pour un vaste plan emploi-qualification dans le secteur de la viande</i>	216
a) Une pénurie de bouchers et salariés formés	217
b) L'urgence de la revalorisation des métiers de bouche	217
B. LE BIEN-ÊTRE ANIMAL : UNE PRÉOCCUPATION RELATIVEMENT RÉCENTE	
QU'IL FAUT CONFORTER	218
1. <i>Le bien-être animal en élevage : des règles progressivement renforcées</i>	218
a) De la protection animale au bien-être animal : la progression d'une idée	218
(1) La protection animale à l'épreuve de l'intensification de la pratique de l'élevage	218
(2) La montée des exigences sociétales en matière de traitement des animaux	219
(3) Le bien-être animal : une notion évolutive	220
b) Une réglementation nationale et européenne qui ne cesse de se renforcer	220
(1) Les progrès de la réglementation nationale en matière de bien-être animal	220
(2) L'Europe en pointe sur le bien-être animal	221
2. <i>Un impératif : améliorer le bien-être animal à l'abattoir</i>	223
a) L'abattage au cœur des réflexions sur le bien-être animal	223
b) La difficile mesure des douleurs animales à l'abattage	225
c) L'abattage rituel, une exception aux règles du bien-être animal à l'abattoir	226
(1) Qu'est-ce que l'abattage rituel ?	226
(a) <i>L'abattage rituel musulman</i>	226
(b) <i>L'abattage rituel juif ou shehita</i>	227
(2) Quelles répercussions en matière de souffrances animale ?	227
(3) Des interrogations sur le risque sanitaire lié à l'abattage rituel	229
d) L'abattage rituel : une pratique dérogatoire qui tend à se banaliser ?	230
(1) La réponse à un marché en pleine expansion	230
(2) Quels sont les volumes d'abattage rituel ?	231
(3) La crainte de dérives	233
(4) Des circuits économiques importants et peu clairs	233
(a) <i>La question du recyclage des viandes abattues rituellement dans le circuit traditionnel</i>	233
(b) <i>La certification : une certaine opacité voire une opacité certaine</i>	234
e) Un renforcement récent de la réglementation nationale	235
f) Les propositions de votre mission commune d'information	236
(a) <i>L'interdiction de l'abattage sans étourdissement : une piste pour le moment écartée</i>	236
(b) <i>L'étiquetage du mode d'abattage : une mesure nécessaire pour l'information du consommateur</i>	237
(c) <i>Améliorer les techniques d'abattage</i>	238
(d) <i>Apporter de meilleures garanties au consommateur de viande halal</i>	239
CONCLUSION GÉNÉRALE	240
COMPTE RENDU DE LA RÉUNION D'EXAMEN DU RAPPORT	241
ANNEXE I CONTRIBUTION DU GROUPE ECOLOGISTE DU SÉNAT	253
ANNEXE II LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DÉPLACEMENTS DE LA MISSION	255
A. AUDITIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION	255

B. DÉPLACEMENTS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION.....	261
C. AUDITIONS DE LA RAPPORTEURE ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES	263

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

8 février 2013. La société Findus, entreprise majeure du secteur des plats préparés surgelés, annonce qu'elle retire certains de ses produits du marché dans plusieurs pays européens : lasagnes à la bolognaise, moussakas ou hachis parmentiers étiquetés « pur bœuf » contiennent en réalité de la viande de cheval. La veille, l'Agence britannique de sécurité alimentaire (la *Food Standards Agency*) avait mis en évidence, à la suite d'une série de tests sur les produits Findus incriminés, que ceux-ci pouvaient contenir jusqu'à 100 % de viande de cheval.

La machine médiatique s'emballe. Très vite, l'on remonte jusqu'à Comigel, entreprise spécialisée dans la préparation de plats surgelés, qui fournit de nombreuses marques et marques de distributeurs dans plusieurs pays européens depuis son usine de Capellen au Luxembourg. En France, les soupçons se portent sur l'entreprise Spanghero, installée à Castelnaudary, dans l'Aude, qui assure à la fois la fabrication de produits alimentaires à base de viande et le commerce de viande en vrac, destinée à d'autres opérateurs du monde de l'industrie agroalimentaire, dont Comigel.

Qui savait ? Qui a remplacé la viande de bœuf par de la viande de cheval, moins chère à l'achat ? **L'affaire de la viande de cheval vient de démarrer** et apporte déjà deux enseignements. Le premier est plutôt rassurant : les enquêtes menées par les services compétents dans les États membres de l'Union européenne montrent que **la traçabilité fonctionne bien**. À partir des lots incriminés, on remonte en quelques jours les filières d'approvisionnement.

Le deuxième enseignement, en revanche, est plutôt de nature à effrayer : **on achète et on vend de la viande en Europe comme n'importe quelle matière première, en vrac, sous forme de « minerai »**. Dans un contexte d'industrialisation de l'alimentation, la viande n'échappe pas aux logiques de guerre des prix ni à celles de l'internationalisation des échanges. Dès lors, comment être sûr de ce que l'on mange ?

En réalité, l'affaire avait commencé bien plus tôt, en septembre 2012, lorsqu'un inspecteur sanitaire travaillant en Irlande du Nord avait signalé un problème d'emballage sur un stock de viande surgelée, conduisant au retrait de steaks hachés surgelés de plusieurs supermarchés. Par sa durée, par son étendue, la fraude ainsi révélée s'avère être de grande ampleur.

Les pouvoirs publics ont vite réagi : la France a mis sous surveillance la filière viande dans son ensemble dès le 11 février 2013 et l'Union européenne a adopté le 15 février 2013 un plan d'action comprenant

des tests ADN ainsi que des tests pour détecter la présence de phénylbutazone, un anti-inflammatoire rendant les chevaux impropres à la consommation.

On peut s'étonner du retentissement de l'affaire. Au Royaume-Uni, l'opinion est choquée qu'on ait pu faire manger à la population de la viande de cheval, considéré comme une sorte d'animal de compagnie. En France, l'attachement au cheval est peut-être moins grand. Certains consommateurs ont redécouvert les vertus de la viande chevaline et se sont précipités dans les rares boucheries spécialisées qui existent encore. **Ce qui choque n'est pas la consommation de viande de cheval, mais la tromperie.** Alors même qu'il n'existe aucune conséquence connue en termes de santé publique de cette affaire, qu'on ne déplore aucun mort, et même aucun malade, l'opinion considère qu'il s'agit là d'une dérive inacceptable. Pointée du doigt, l'industrie agroalimentaire et la filière viande se défendent, mais le mal est fait.

C'est dans ce contexte que le Sénat a mis en place une mission commune d'information sur la filière viande en France et en Europe, composée de 27 membres de toutes les sensibilités politiques et appartenant à ses différentes commissions permanentes, à la demande du groupe UDI-UC du Sénat, dans le cadre du « droit de tirage annuel » accordé aux groupes par l'article 6 *bis* du règlement.

Au-delà de l'affaire de la viande de cheval, cette mission s'est fixé pour objectif de **mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre au sein de la filière viande**, ses équilibres économiques, les relations entre ses acteurs, de la production à la distribution, du champ à l'assiette. Une interrogation a principalement guidé les travaux de la mission : comment donner au consommateur toutes les garanties qu'il est en droit d'attendre des produits carnés ? Comment rétablir la confiance ?

Le premier champ d'investigation de la mission a été celui de la sécurité sanitaire. La crise de la vache folle au milieu des années 1990 et au début des années 2000 a conduit à un renforcement considérable de la réglementation dans la filière, et ce au niveau européen. Le système de traçabilité mis en place pour la viande est très contraignant pour les éleveurs, pour les abatteurs, et pour les industriels. Mais il est le socle de la confiance du consommateur européen. **Si la viande bovine a survécu à la crise de la vache folle, c'est en grande partie grâce à ces efforts de traçabilité spectaculaires, qui nulle part dans le monde ne sont aussi importants.** Mais pouvons-nous vraiment nous targuer d'avoir encore la meilleure sécurité sanitaire du monde dans le secteur de la viande ? Cet acquis est-il définitif ? Et quelles sont les pistes d'amélioration envisageables, au niveau national, mais aussi et surtout au niveau européen, puisque la viande circule librement au sein du grand marché unique, celui-ci étant censé apporter les mêmes garanties dans chacun des États membres ? Telles sont les questions que la mission s'est posées.

Le deuxième champ d'investigation de la mission portait sur la situation économique de la filière viande. Cette filière est avant tout très diverse, avec un élevage bovin qui peut être intensif ou extensif, un élevage ovin qui continue de marquer les zones de montagne et de piémont, des élevages de porcs et de volaille qui correspondent davantage à un modèle industriel, hors sol, mais jouent un rôle fondamental dans l'approvisionnement en viande, des filières de qualité qui développent des logiques de niche.

La lecture des dernières données sur les revenus agricoles fournies par le service statistique du ministère de l'agriculture et par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) permet de constater la persistance de revenus faibles pour les exploitants agricoles dans les filières animales, en tout cas plus faibles que dans les filières végétales. Les industries de la transformation de la viande ne se caractérisent pas non plus par des marges opérationnelles très élevées. **En outre, la filière viande est traversée par de vives tensions, des conflits de répartition récurrents entre éleveurs, industriels de la transformation et grande distribution,** qui assure aujourd'hui l'essentiel des ventes de produits carnés aux consommateurs finaux. Votre mission a aussi pu constater que cette filière était très atomisée, avec un grand nombre d'acteurs et d'intermédiaires commerciaux.

La mission d'information du Sénat a pu s'appuyer sur plusieurs travaux menés par nos collègues Gérard Bailly et François Fortassin en 2007-2008 (rapport d'information n° 168 (2007-2008) du 16 janvier 2008, fait au nom de la commission des Affaires économiques du Sénat, sur l'avenir de la filière ovine intitulé : « *Revenons à nos moutons, un impératif pour nos territoires et notre pays* ») sur la filière ovine, et Gérard Bailly, de nouveau en 2011 (rapport d'information n° 734 (2010-2011) du 6 juillet 2011, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat, sur la situation et l'avenir du secteur de la viande bovine en France, intitulé « *Filière viande bovine : agir maintenant pour sauvegarder nos territoires* »). **Les diagnostics et conclusions de ces travaux sont toujours d'actualité.** La fragilité de la production de viande en France s'est encore accrue avec la hausse des coûts de l'alimentation animale. Au-delà de leurs spécificités, chacune des filières viande connaît aujourd'hui des difficultés majeures, ce qui est assez inédit dans l'histoire agricole de notre pays et pourrait entraîner un déclin collectif de la filière.

À quel point la filière viande est-elle affaiblie en France aujourd'hui ? Pourquoi certains de nos voisins européens obtiennent-ils de meilleurs résultats que la France ? Quelles mesures prendre pour enrayer les pertes de parts de marché sur le marché national comme à l'exportation, pour retrouver de la compétitivité ? Comment assurer l'avenir des productions de viande rouge comme de viande blanche ? Ce sont là autant de questions qui appellent des réponses nuancées et complexes.

Le troisième champ d'investigation de la mission d'information du Sénat a été celui de la réponse de la filière aux interrogations et aux attentes de la société. Parmi celles-ci figurent en premier lieu, les

préoccupations environnementales, celles relatives au bien-être animal ou encore à l'amélioration des conditions de travail des éleveurs et des salariés de l'industrie. La question du rôle de la viande dans l'équilibre alimentaire et nutritionnel et sa contribution à la santé est aussi tout à fait fondamentale, à l'heure où les mouvements anti-viande prônent le végétarisme voire le végétalisme.

La mission s'est particulièrement intéressée à la question du bien-être animal à l'abattoir, et à la question de l'abattage sans étourdissement, pratiqué pour répondre à des préoccupations religieuses du judaïsme et de l'islam. L'absence d'étourdissement des animaux d'abattoir pose en effet question. Votre rapporteure a déposé sur cette question deux propositions de loi successives (proposition de loi n° 118 (2012-2013) du 12 novembre 2012 visant à rendre obligatoire l'étourdissement des animaux avant tout abattage puis proposition de loi n° 269 (2012-2013) du 17 janvier 2013, visant à informer le consommateur quant à l'origine des viandes issues des filières d'abattage rituel). La mission s'est attachée à tirer un premier bilan des récentes modifications réglementaires, mais aussi à faire la lumière sur des pratiques dont on parle peu, et qui font l'objet de querelles de chiffres.

La mission a mené ses travaux dans un délai très court : moins de quatre mois se sont écoulés entre le 27 mars, date de sa réunion constitutive, au cours de laquelle elle a élu sa présidente, sa rapporteure, son bureau et défini son programme de travail, et le 17 juillet 2013, date à laquelle le rapport a été adopté.

Une telle rapidité s'explique par l'urgence de la situation. Les différentes composantes des filières viande vont mal et la situation s'aggrave. Rencontrés lors des déplacements de la mission, les professionnels, notamment ceux de la filière porcine animant le marché du porc breton (MPB) de Plérin, ont confirmé la nécessité de trouver des solutions rapides à des difficultés qui ne cessent de s'aggraver.

Dans ce court laps de temps, la mission a procédé à un grand nombre d'auditions : 62 au total. La mission a également **organisé deux tables rondes.**

Elle a, enfin, effectué **quatre déplacements sur le terrain**, pour rencontrer les acteurs des filières viande, les administrations et pouvoirs publics, les experts, dont un déplacement à Bruxelles et aux Pays-Bas.

La mission a en outre reçu plusieurs contributions écrites d'organismes ne pouvant, dans les délais impartis, être auditionnés directement.

Tout au long de ses travaux, la mission a eu pour volonté de travailler dans la plus grande transparence. Les comptes rendus des auditions et tables rondes ont été rendus publics et les auditions elles-mêmes ont toutes été ouvertes à la presse et au public.

Au terme de notre mission, nous sommes en mesure d'effectuer quatre constats forts.

– **Premier constat : la sécurité sanitaire des produits carnés reste élevée en France** et on n'enregistre que très peu de victimes d'incidents alimentaires. L'ensemble des acteurs économiques de la filière reste attaché à une sécurité maximale. Toutefois, ce haut niveau de sécurité sanitaire est menacé d'abord par la pression économique, qui peut conduire les acteurs à adopter des stratégies de survie à court terme les amenant à relâcher les contrôles qu'ils effectuent sur leur propre production, et ensuite par un affaiblissement des instruments de contrôle externe, dans un contexte où les services vétérinaires ou ceux de la répression des fraudes ont été très affectés au cours des dernières années par la révision générale des politiques publiques (RGPP).

– **Deuxième constat : le consommateur doit mieux connaître les produits qu'il achète pour que son alimentation lui paraisse moins opaque.** Il y a d'ailleurs un paradoxe à disposer de plus en plus d'informations nutritionnelles sur les teneurs en lipides, glucides, protéines des produits alimentaires... et à ne même pas disposer d'information sur l'origine des produits carnés que l'on consomme. L'étiquetage de l'origine est un combat difficile qui doit d'abord être mené au niveau européen, et qui est loin d'être gagné, ce dont votre présidente et votre rapporteure ont pu prendre conscience lors de leur rencontre à Bruxelles avec les responsables de la Commission européenne. Mais à l'heure où les circuits d'approvisionnement sont de plus en plus complexes et mondialisés, il serait inacceptable que cette complexité se double d'une totale opacité.

– **Troisième constat : les équilibres économiques de la filière viande sont extrêmement fragiles et, pour de nombreux opérateurs, la cote d'alerte est dépassée.** Dans la filière viande bovine, la hausse des prix payés aux éleveurs a été forte, mais la hausse des coûts de production, et en particulier des coûts de l'alimentation, a annulé ses effets positifs sur leurs revenus. La production baisse, de nombreux éleveurs arrêtent leur activité, fragilisant en aval les outils d'abattage découpe qui ne tournent plus à pleine capacité. La concurrence des autres pays européens, en particulier de l'Allemagne, qui a fourni des avantages compétitifs considérables à son secteur agricole et agroalimentaire, est ravageuse. La distribution elle-même indique ne pas gagner sa vie sur la viande ... tout en n'augmentant pas ses prix à l'étal pour garder ses clients. L'ensemble laisse l'impression d'une filière peu organisée, où les acteurs coopèrent peu entre eux et finissent par tout y perdre. La filière ovine est également faible, avec une large part de notre consommation qui est importée. La filière porcine comme la filière volaille, qui connaissent des cycles plus courts de production, n'échappent pas à la crise. La dégradation du commerce extérieur est le signe d'un déclin qui touche tous les maillons de la filière, producteurs comme industriels. Votre mission estime qu'une inversion de tendance est nécessaire dans des délais

rapides, faute de quoi l'affaiblissement des filières viande constituera une tendance durable, réduisant notre tissu agro-industriel.

– **Quatrième constat : les interrogations sur les effets de la consommation de viande sont de plus en plus fortes.** Comment nourrir 9 milliards d'êtres humains en 2050 si nous ne changeons pas notre régime alimentaire ? Les craintes sont fortes de ne plus disposer de ressources suffisantes pour produire de la protéine destinée à l'alimentation humaine. Les associations de défense de l'environnement mais aussi les associations de défense des animaux mettent l'accent sur les pollutions ou les souffrances animales. Votre mission est convaincue que la consommation de viande restera importante en Europe et en particulier en France, où elle fait partie du patrimoine gastronomique, mais qu'elle est parvenue à un palier et qu'elle ne progressera plus. En revanche, la filière viande devra répondre à des interrogations croissantes de la société et devra faire des efforts de pédagogie et de transparence.

Le but de la mission du Sénat n'était pas de s'arrêter à des constats, mais, à partir d'un état des lieux objectif, de formuler une série de propositions pour moderniser la filière viande.

Certaines d'entre elles ont d'ailleurs déjà été avancées par les intéressés eux-mêmes. Les travaux ne manquent pas, qu'il s'agisse du rapport publié en 2012 par la Confédération nationale de l'élevage (*Une ambition et un projet pour l'élevage français*), des conclusions des états généraux de l'interprofession bétail et viande (Interbev), qui ont donné lieu à un accord de l'ensemble des acteurs de la filière sur une feuille de route, en février 2013, ou encore des deux rapports du délégué interministériel aux industries agroalimentaires et à l'agro-industrie, Alain Berger, du 8 mars 2013, consacrés l'un à la filière porcine française et l'autre à la filière avicole, et qui ont fait l'objet d'une mise en œuvre immédiate à travers deux plans présentés par le Gouvernement.

L'ambition du présent rapport n'est pas de faire concurrence à ces travaux, mais de s'appuyer sur eux pour élaborer des propositions globales, qui concernent toutes les filières et tous les maillons de celles-ci. Ce qui frappe en effet, c'est qu'une approche trop segmentée ne serait pas pertinente. Quelles que soient les spécificités de la viande bovine, ovine, caprine, porcine, de volaille, quels que soient les modes d'exploitation et de valorisation, les problématiques sont communes.

C'est pourquoi votre mission a élaboré 39 propositions, destinées :

– à **améliorer la traçabilité et la sécurité des viandes consommées**, depuis les élevages jusqu'à la distribution, en passant par le maillon industriel et commercial. L'une des propositions phares consiste à créer au niveau européen un dispositif d'agrément pour les intermédiaires intervenant dans le négoce de la viande ;

– **à renforcer l’information du consommateur**, en imposant de manière très large un étiquetage de l’origine de toutes les viandes, brutes ou transformées, y compris lorsqu’elles sont consommées en restauration commerciale individuelle ou collective ;

– **à soutenir la compétitivité de la filière en appliquant le « choc de simplification »** au secteur agricole et agroalimentaire, actuellement inutilement sur-réglémenté ;

– **à améliorer la compétitivité globale de la filière viande** par une meilleure organisation de la mise en marché, par des relations commerciales entre acteurs plus loyales et plus durables, qui permettront de redonner une visibilité aux acteurs des filières et de réenclencher une dynamique d’investissements, avec le soutien des pouvoirs publics et des collectivités territoriales ;

– **à mettre fin aux distorsions de concurrence intra-européennes**, qui ne sont pas concevables dans un marché unique censé mettre tous les opérateurs sur un pied d’égalité ;

– **à réaliser la transparence de la fourche à la fourchette** dans les filières viande, y compris sur les modes d’abattage des bêtes destinées à la consommation.

Les 40 propositions de votre mission commune d'information

Proposition n° 1 : Créer au niveau européen un dispositif d'agrément pour les activités de négoce dans la filière viande.

Proposition n° 2 : Renforcer les contrôles des établissements de 4^{ème} transformation, en particulier dans le secteur des plats préparés.

Proposition n° 3 : Approfondir la coopération entre les services de contrôle des États membres de l'Union européenne chargés de la lutte contre les fraudes alimentaires.

Proposition n° 4 : Durcir les sanctions en cas de tromperie du consommateur sur les denrées alimentaires.

Proposition n° 5 : Intensifier les contrôles sanitaires effectués auprès des établissements de remise directe et de restauration collective.

Proposition n° 6 : Systématiser les visites sanitaires en élevage, notamment pour les élevages hors sol de porcs et volailles.

Proposition n° 7 : Maintenir un dispositif public indépendant de contrôle des abattoirs qui assure un niveau d'exigence sanitaire élevé et égal sur l'ensemble du territoire national.

Proposition n° 8 : Renforcer les effectifs des services de contrôle relevant de la DGAL et de la DGCCRF.

Proposition n° 9 : Harmoniser les contrôles réalisés à l'entrée des produits alimentaires aux frontières extérieures de l'Union européenne.

Proposition n° 10 : Instaurer un étiquetage obligatoire de l'origine nationale pour les viandes brutes et transformées.

Proposition n° 11 : Procéder à une application nationale de la PAC 2014-2020 qui amplifie la redistribution des aides vers l'élevage, en utilisant tous les leviers disponibles.

Proposition n° 12 : Mettre en place un volet spécifique à l'élevage au sein de la politique nationale de l'installation des jeunes agriculteurs.

Proposition n° 13 : Créer une nouvelle prime couplée destinée à encourager l'engraissement des jeunes bovins.

Proposition n° 14 : Subordonner l'adoption de toute norme nationale plus sévère que les normes européennes à une étude d'impact.

Proposition n° 15 : Aligner la réglementation française sur la réglementation européenne concernant la gestion des matériels à risques spécifiés (MRS).

Proposition n° 16 : Mettre fin à l'obligation d'une nouvelle étude de sol préalable à l'approbation du plan d'épandage lorsqu'une étude a déjà été faite.

Proposition n° 17 : Mettre en place une procédure allégée d'enregistrement des élevages porcins jusqu'au seuil de 2 000 porcs.

Proposition n° 18 : Renforcer le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) et le plan de performance énergétique (PPE).

Proposition n° 19 : Lancer un plan sectoriel de modernisation des élevages avicoles et des entreprises de l'aviculture.

Proposition n° 20 : Créer un schéma national des abattoirs (SNA) décliné par région, destiné à orienter la politique de l'État et des collectivités territoriales en direction de l'industrie de la viande.

Proposition n° 21 : Développer la contractualisation dans le secteur de la viande bovine.

Proposition n° 22 : Assurer aux éleveurs des évolutions de prix de vente qui prennent en compte les variations de leurs coûts de production.

Proposition n° 23 : Interdire la pratique de promotions « à prix cassés » qui constituent une forme de vente à perte.

Proposition n° 24 : Favoriser le développement des circuits courts et des filières de qualité, à côté des filières industrielles.

Proposition n° 25 : Conforter le rôle de l'observatoire des prix et des marges en donnant une force officielle aux indices qu'il publie.

Proposition n° 26 : Indiquer obligatoirement l'origine nationale de la viande servie sur les cartes des restaurants et en restauration collective.

Proposition n° 27 : Sanctionner l'abus de la mention « viande fraîche » pour la viande ovine réfrigérée conservée pendant une longue durée.

Proposition n° 28 : Expérimenter le double étiquetage des prix, pour faire figurer les prix payés au producteur, sur une liste de produits phares.

Proposition n° 29 : Mettre en place un dispositif d'affichage dans les surfaces de vente des pratiques abusives constatées dans leurs relations avec leurs fournisseurs de viande.

Proposition n° 30 : Mettre en cohérence le dispositif français de soutien à l'export agroalimentaire.

Proposition n° 31 : Inscrire la viande dans le plan export agroalimentaire.

Proposition n° 32 : Préserver les restitutions aux exportations pour le grand export de poulet pendant une période transitoire.

Proposition n° 33 : Obtenir une révision des conditions d'application de la directive européenne sur le détachement de travailleurs.

Proposition n° 34 : Soutenir les filières de qualité à haute valeur ajoutée par le développement des signes de qualité et marques collectives à forte notoriété.

Proposition n° 35 : Exonérer l'élevage à l'herbe de la taxe carbone.

Proposition n° 36 : Aménager l'étiquetage environnemental pour prendre en compte les bénéfices de l'élevage.

Proposition n° 37 : Aménager l'écotaxe poids lourds afin d'en exonérer le secteur de l'élevage.

Proposition n° 38 : Développer les formations initiales et continues au sein de la filière viande.

Proposition n° 39 : Instaurer un étiquetage obligatoire du mode d'abattage, selon des modalités non stigmatisantes.

Proposition n° 40 : Imposer des contrôles physiques des vétérinaires au poste d'abattage pour toutes les espèces, suivre les incidents d'étourdissement ou d'égorgeage, et disposer d'un outil statistique abattoir par abattoir permettant de connaître les tonnages abattus sans étourdissement et d'éviter les dérives.

PREMIÈRE PARTIE : LA SÉCURITÉ SANITAIRE, SOCLE DE LA CONFIANCE DU CONSOMMATEUR

I. UN ARSENAL RÉGLEMENTAIRE PUISSANT DESTINÉ À GARANTIR UN HAUT NIVEAU DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE LA VIANDE

A. MAÎTRISER LE RISQUE SANITAIRE : UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ POUR LA FILIÈRE VIANDE

1. Le risque sanitaire existe à toutes les étapes de la filière

Comme la plupart des aliments, les produits issus de la filière viande, en raison de caractéristiques physico-chimiques favorables, contiennent **une grande diversité de micro-organismes**. Si ceux-ci, qu'il s'agisse de bactéries ou de virus, sont pour la plupart inoffensifs, certains d'entre eux sont cependant **pathogènes** et peuvent présenter un risque pour la santé des consommateurs dans certaines conditions d'abattage, de préparation, de conservation ou d'utilisation des produits concernés. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), près de 30 % des habitants des pays industrialisés souffriraient ainsi chaque année d'une maladie infectieuse d'origine alimentaire¹.

Si la maîtrise de l'hygiène de production n'a jamais atteint un tel niveau, et bien qu'une réglementation sanitaire de plus en plus stricte soit observée dans la filière viande, **de nombreux cas de maladies infectieuses liées à la consommation de produits carnés sont recensés en France chaque année**. Se traduisant le plus souvent par des troubles intestinaux bénins, mais **parfois graves chez certaines catégories de la population**, ces infections recouvrent des maladies bactériennes telles que le syndrome hémolytique et urémique (SHU), le botulisme ou encore la listériose et des maladies virales comme l'hépatite E ou les maladies à rotavirus. Par ailleurs, certaines **maladies parasitaires** peuvent également être dues à l'absorption de produits alimentaires à base de viande. Ces maladies sont principalement associées à quelques agents pathogènes contenus dans différents produits carnés, et pour lesquels un **risque microbiologique** spécifique peut être déterminé à chacun des maillons de la filière viande.

a) Les risques en élevage

Les animaux d'élevage sont **naturellement exposés à une grande variété de microbes**, d'autant qu'ils sont, pour une grande part d'entre eux, élevés en plein air. Ils peuvent ainsi être contaminés par des agents pathogènes à travers leur environnement naturel (le sol ou l'air), leur alimentation et leur

¹ OMS, 2007, *Salubrité des aliments et maladies d'origine alimentaire, Aide-mémoire n° 237*.

eau d'abreuvement, ou encore par le contact avec d'autres animaux et des hommes. On retrouve donc de très nombreux micro-organismes sur leur peau et dans leur tube digestif, ce qui rend **le contrôle des risques particulièrement difficile au stade de l'élevage**¹. Celui-ci est d'autant plus complexe que se pose aujourd'hui de plus en plus la question de l'**antibiorésistance** et que les infections liées à des souches résistantes se traduisent par une morbidité et une mortalité élevées².

Les problèmes sanitaires qui peuvent se poser après une contamination des animaux au stade de l'élevage résultent principalement des **zoonoses**, maladies transmissibles de l'animal à l'homme. D'autres micro-organismes infectant les animaux, aux effets parfois dévastateurs sur les troupeaux, comme le virus de Schmallenberg chez les ovins, ne sont pas transmissibles à l'homme et ne présentent pas de risques sanitaires de ce point de vue.

- Les risques liés à la contamination des animaux d'élevage par des bactéries

La **tuberculose bovine**, maladie infectieuse provoquée par la bactérie *Mycobacterium bovis*, touche principalement les ruminants (bovins, ovins, caprins), qui, semble-t-il, peuvent la transmettre à l'homme. Si la France est considérée depuis 2003 comme « *officiellement indemne de tuberculose bovine* » par les autorités européennes, après quarante années de lutte organisée par les services vétérinaires, des foyers apparaissent cependant chaque année en élevage et touchent principalement certains départements comme la Côte-d'Or, la Dordogne et la Camargue. Selon M. Pierre Buisson, président du syndicat national des vétérinaires libéraux (SNVL), une maladie que l'on pensait éradiquée menace ainsi aujourd'hui de s'installer de manière définitive. Lorsque la maladie est détectée, l'animal est systématiquement déclaré impropre à la consommation et sa carcasse est détruite. Les animaux infectés ne présentant le plus souvent pas de symptômes caractéristiques, l'infection ne peut être constatée qu'au cours de l'inspection sanitaire effectuée au stade de l'abattage. C'est pourquoi les mesures de lutte contre cette maladie sont principalement déployées au stade de l'élevage. Ainsi que l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) l'a recommandé dans un avis publié en 2011³, elles visent notamment à éviter la transmission par les animaux de la faune sauvage tels que les blaireaux.

Les **salmonelloses** dites mineures constituent également des zoonoses. La contamination de l'homme par *Salmonella* résulte notamment de la consommation de **viandes de volaille**, auxquelles est fréquemment associée

¹ J.-D. Bailly, H. Brugère et H. Chardon, *Micro-organismes et parasites des viandes : les connaître pour les maîtriser, de l'éleveur au consommateur, Cahiers Sécurité des aliments, Centre d'information des viandes, novembre 2012.*

² *Bulletin épidémiologique, santé animale et alimentation, Spécial risques alimentaires et microbiologiques, n° 50, mai 2012.*

³ *Anses, Tuberculose bovine et faune sauvage, avril 2011.*

la variété *S. Enteritidis*. Bien que la mortalité des infections à salmonelles, qui se traduisent le plus souvent par une gastro-entérite fébrile, soit très faible, ces infections peuvent présenter **un caractère épidémique** qui impose une attention particulière. D'importantes mesures de biosécurité visant à contrôler l'introduction des agents pathogènes dans les élevages ont été mises en œuvre pour la filière avicole dans les années 1990. Une grande vigilance continue cependant de s'imposer en raison de l'apparition de nouveaux types de pathogènes, de la multiplicité des réservoirs bactériologiques et du développement de l'antibiorésistance des souches¹.

- Les risques liés à la contamination des animaux par des parasites

Les **maladies parasitaires** d'origine alimentaire résultent de la consommation d'un aliment contenant un parasite. Les parasites étant incapables de se multiplier dans la viande, les denrées à l'origine d'une telle contamination constituent de simples véhicules pour les organismes hébergés par les animaux. Les principales mesures de prévention doivent être prises au stade de l'abattage, qui doit permettre de repérer et d'écarter les viandes parasitées.

On distingue trois parasitoses principales dues à l'ingestion de viandes. La **toxoplasmose**, qui résulte le plus souvent de la consommation de viande de mouton peu cuite, peut avoir des effets graves chez la femme enceinte non immunisée et peut être à l'origine de séquelles chez les nouveaux-nés. Le **téniasis**, principale maladie parasitaire en France, est généralement bénin. La **trichinellose** peut donner lieu à des complications rares mais graves telles qu'une embolie pulmonaire, qui justifient l'existence d'un système de surveillance dédié.

- Les risques liés à l'administration de médicaments vétérinaires aux animaux d'élevage

Des risques sanitaires peuvent également résulter de l'administration de **médicaments vétérinaires** aux animaux d'élevage, et notamment d'anti-inflammatoires et d'antibiotiques.

La présence de résidus médicamenteux dans les aliments destinés à la consommation humaine peut tout d'abord poser problème d'un point de vue toxicologique. C'est pourquoi une limite maximale de résidus (LMR), une dose journalière admissible (DJA) et un temps d'attente doivent être définis pour chaque médicament vétérinaire administré à des animaux susceptibles d'être ensuite consommés. Pour autant, **des cas d'administration frauduleuse de certains produits interdits ou le dépassement des seuils autorisés** sont ponctuellement détectés. Le cas de la **phénylbutazone**, anti-inflammatoire très puissant et bon marché notamment utilisé chez les chevaux, est à cet égard emblématique. Alors que la réglementation européenne interdit

¹ *Bulletin épidémiologique, santé animale et alimentation, Spécial risques alimentaires et microbiologiques, n° 50, mai 2012.*

l'introduction des animaux traités à la phénylbutazone dans la chaîne de production alimentaire, dans la mesure où l'éventuelle toxicité des viandes traitées par ce médicament n'a pu être établie, la récente crise de la viande de cheval a mis en lumière les **risques d'introduction illégale** de carcasses de chevaux traités à la phénylbutazone dans la filière viande, bien que l'autorité européenne de sécurité des aliments (Efsa, selon son acronyme anglais) ait estimé faible le risque toxique associé. L'Anses a également évoqué devant votre mission d'information le risque lié au cloramphenicol, médicament prohibé depuis 25 ans dans les productions animales, mais dont des résidus sont régulièrement retrouvés dans les viandes.

Cependant, selon l'Anses, **le risque lié à la présence de résidus médicamenteux dans les viandes est extrêmement faible** et il s'agit plutôt d'un épiphénomène que d'un véritable problème de santé publique.

En revanche, l'administration systématique d'antibiotiques dans un contexte de développement de l'élevage intensif peut être à l'origine d'un phénomène d'**antibiorésistance** de certaines souches particulièrement préoccupant pour la santé humaine. Ainsi que l'a indiqué l'Anses devant votre mission d'information, le développement chez l'homme de gènes de résistance peut résulter de l'introduction dans la chaîne alimentaire de bactéries résistantes ainsi sélectionnées chez les animaux. Ce phénomène est très inquiétant lorsqu'il concerne certains antibiotiques utilisés chez l'homme en avant-dernière intention, tels que les fluoroquinolones et les céphalosporines. Face à cette situation, l'Anses a mis en place deux réseaux de surveillance dédiés respectivement à l'antibiorésistance des bactéries pathogènes de l'animal et à la consommation d'antibiotiques, et organise chaque année une réunion sur ce thème associant l'ensemble des parties prenantes, notamment les éleveurs.

Au total, les animaux d'élevage peuvent être porteurs de nombreux micro-organismes et résidus dont l'ingestion est potentiellement dangereuse pour la santé humaine. Les travaux scientifiques publiés le 27 juin 2013 par l'Efsa dans la perspective de la modernisation du système d'inspection de la filière viande dans toute l'Union européenne, qui identifient et classent à partir d'une approche fondée sur le risque, en offrent une synthèse pour trois catégories d'animaux.

Principaux dangers biologiques et chimiques identifiés pour chaque espèce animale

Espèces	Dangers biologiques	Dangers chimiques
Bovins	<i>Escherichia coli</i> productrices de vérotoxines (VTEC) <i>Salmonella</i>	Dioxines Polychlorobiphényles de type dioxine (PCB-DL)
Ovins et caprins	<i>Escherichia coli</i> productrices de vérotoxines (VTEC) <i>Toxoplasma</i>	Dioxines Polychlorobiphényles de type dioxine (PCB-DL)
Solipèdes	<i>Trichinella</i>	Phénylbutazone Éléments chimiques (<i>cadmium</i>)

Source : Efsa, Communiqué de presse du 27 juin 2013

b) Les transformations et le stockage, un maillon particulièrement sensible

Les opérations de transformations effectuées sur les viandes et les produits carnés ainsi que les conditions de leur stockage peuvent entraîner une contamination ou une multiplication de plusieurs types d'agents infectieux. Ces agents pathogènes sont très divers (*Staphylococcus aureus*, *Listeria monocytogenes*, *Yersinia enterocolitica*, virus de l'hépatite E ...) et peuvent entraîner plusieurs formes de toxi-infections alimentaires.

L'opération de **hachage** constitue un point sensible de la transformation des produits carnés en raison de la **dissémination** au cœur de la viande des bactéries potentiellement présentes qu'elle peut entraîner. Le risque de **contamination des steaks hachés par *Escherichia coli* entérohémorragiques (EHEC)** est ainsi maximal à ce stade de la filière. Cette bactérie est à l'origine chez l'homme d'infections se traduisant principalement par des diarrhées sanglantes. Ces infections peuvent évoluer, notamment chez les personnes âgées et les enfants, vers une complication grave pouvant entraîner des lésions du cerveau et des reins, le **syndrome hémolytique et urémique (SHU)**. Ces infections peuvent survenir de manière sporadique mais aussi épidémique, comme l'illustre la crise de 2005 qui a vu l'apparition de nombreux cas groupés d'infections à EHEC liées à la consommation de steaks hachés.

Selon les informations fournies par la direction générale de l'alimentation (DGAL), un arrêté ministériel devrait prochainement imposer aux industriels de procéder à un **contrôle libératoire** de leurs produits surgelés et réfrigérés afin de pouvoir retirer du marché les lots contaminés par *Escherichia coli*. Bien que les industriels, qui n'ont à l'heure actuelle mis en place que des contrôles sur la viande hachée surgelée, soient fortement opposés pour des raisons techniques à la mise en place de tels contrôles, il

apparaît que c'est le seul moyen d'éradiquer la grande majorité des foyers épidémiques liés à cette bactérie.

En circuit artisanal principalement, les conditions de préparation des produits carnés, peuvent également être à l'origine d'une contamination par *Clostridium botulinum*, bactérie qui synthétise une toxine très puissante responsable chez l'homme du botulisme¹. Des négligences dans le contrôle des températures de cuisson, de stérilisation ou de conservation ou un contrôle insuffisant du pH des denrées peuvent être à l'origine d'une croissance des bactéries et d'une toxinogénèse. Cette bactérie, stable sur longue période dans les denrées alimentaires, est principalement retrouvée dans les aliments conservés peu acides tels que les jambons crus salés et séchés, les charcuteries et les salaisons à base de viande de bœuf de fabrication artisanale.

Aux stades du transport et du stockage, les principaux risques sont liés à la gestion des températures et notamment aux **ruptures de la chaîne du froid**, qui peuvent favoriser le développement de certaines bactéries. Les viandes fraîches peuvent être soit réfrigérées (-1,4°C), soit surgelées (abaissement fort et rapide de la température du produit à une valeur inférieure ou égale à -18°C). Toute rupture de la chaîne du froid avant la cuisson des produits permet une reprise de la multiplication des micro-organismes présents et réduit la durée de leur conservation.

c) Les conditions de conservation et de préparation au stade de la consommation

Chacune des phases de conservation, de préparation et de cuisson des aliments en restauration familiale comme en restauration hors foyer peuvent contribuer à exposer les consommateurs, que ce soit **par contamination immédiate ou par amplification d'un risque préexistant**. On pourra ainsi retrouver des *Escherichia coli* entérohémorragiques dans des steaks hachés insuffisamment cuits. La contamination par *Salmonella* peut également résulter de la consommation d'aliments carnés crus ou peu cuits. Aussi le respect des bonnes pratiques d'hygiène est-il particulièrement important à domicile comme en restauration hors foyer, notamment en restauration collective.

Le développement des risques au stade de la consommation est également lié à **l'évolution des pratiques alimentaires et culinaires**. On constate en effet une augmentation constante du nombre de repas pris hors domicile, ce qui accroît l'exposition au risque de matière quasi-mécanique. En 2010, 65 % des foyers de toxi-infections alimentaires collectives (TIAC)²

¹ Cette maladie se traduit par des paralysies musculaires pouvant évoluer, dans certains cas et selon le type et la quantité de toxine botulique absorbée, vers une insuffisance respiratoire susceptible d'entraîner la mort.

² Les TIAC sont définies par la survenue d'au moins deux cas groupés d'une symptomatologie similaire, en général digestive, dont on peut rapporter la cause à une même origine alimentaire.

déclarés sont ainsi survenus en **restauration collective**¹. Par ailleurs, la **consommation de produits d'origine animale peu cuits voire crus**, comme par exemple les steaks hachés tartare, contribue à augmenter l'exposition à certains agents pathogènes. Les cas de téniasis sont ainsi principalement liés à la consommation de viande de bœuf crue ou insuffisamment cuite, de même que de nombreuses autres infections bactériennes. Enfin, l'augmentation du recours aux plats préparés issus d'une chaîne de production complexe peut dans une certaine mesure contribuer à augmenter l'exposition aux risques.

¹ InVS, 2011, *Surveillance des toxi-infections alimentaires collectives, Données de la déclaration obligatoire 2010*.

La surveillance des maladies infectieuses liées à la consommation de viandes

Plusieurs systèmes permettent la surveillance en France des maladies infectieuses d'origine alimentaire, en lien avec les structures françaises et européennes compétentes en la matière ou habilitées à intervenir en cas de crise sanitaire.

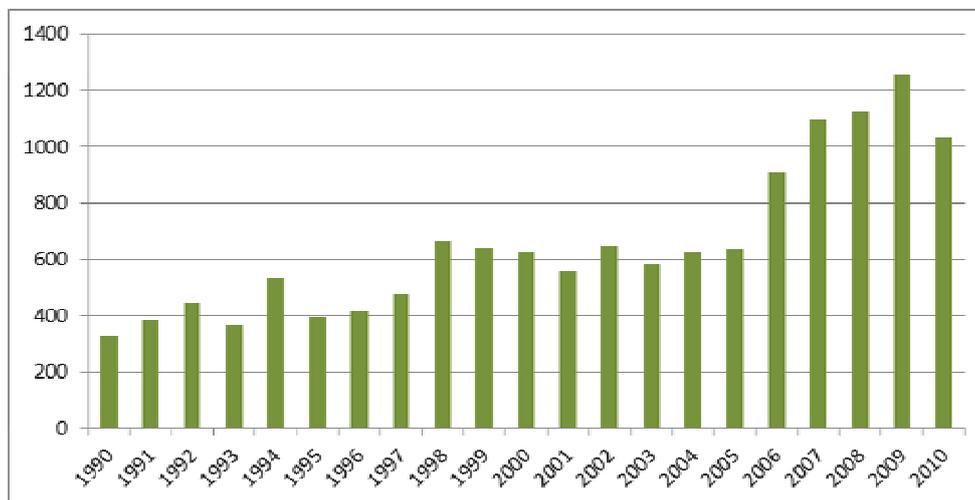
- Le système de la déclaration obligatoire

En raison de leur potentielle gravité ou de leur caractère épidémique, certaines maladies infectieuses d'origine alimentaire font l'objet d'une surveillance particulière. En application de l'article R. 3113-4 du code de la santé publique, ces maladies **doivent obligatoirement être déclarées sans délai au médecin inspecteur de santé publique de l'agence régionale de santé (ARS)** de leur lieu d'exercice par les médecins ou biologistes médicaux qui les diagnostiquent ou les suspectent.

Cette procédure concerne trente maladies infectieuses dont la liste est définie par l'article D. 3113-6 du code de la santé publique. Ce texte vise notamment certaines infections qui peuvent résulter de la consommation de produits carnés, dont **le botulisme, la listériose, les suspicions de maladie de Creutzfeldt-Jacob (MCJ) ou les TIAC.**

Le nombre des déclarations ainsi effectuées est en constante augmentation depuis le début des années 1990, chacune d'entre elles faisant l'objet d'une enquête de vérification. Cette augmentation concerne particulièrement les TIAC, pour lesquelles plus de 1000 foyers sont signalés chaque année depuis 2007, contre 326 en 1990. Cette évolution résulte toutefois davantage du **perfectionnement des méthodes utilisées par les autorités sanitaires**, dont la mise en place dans les ARS du logiciel de transmission des informations WinTIAC en 2006 offre un exemple, que du nombre d'incidents effectivement survenus¹.

Évolution du nombre de foyers de TIAC déclarés en France entre 1990 et 2010



Source : InVS 2011, Surveillance des TIAC, données de la déclaration obligatoire 2010

Cette procédure de signalement, qui vise à détecter d'éventuels foyers épidémiques, **permet d'intervenir rapidement pour limiter la diffusion de certains agents pathogènes** en cas de menace potentielle pour la santé publique. En pratique sont menées une enquête

¹ J.-D. Bailly, H. Brugère et H. Chardon, *Micro-organismes et parasites des viandes : les connaître pour les maîtriser, de l'éleveur au consommateur, Cahiers Sécurité des aliments, Centre d'information des viandes, novembre 2012.*

épidémiologique visant à recenser les foyers concernés, une enquête microbiologique ayant pour but d'identifier l'aliment et l'agent pathogène à l'origine des troubles, et une enquête sanitaire permettant d'identifier les éléments à l'origine de la contamination. Des investigations sont d'abord conduites par les ARS en collaboration avec les organes locaux compétents tels que les directions départementales de protection des populations (DDPP) et, dans certains cas, les cellules de l'institut de veille sanitaire en région (Cire). L'analyse des données ainsi recueillies est ensuite effectuée à l'échelon national par l'institut national de veille sanitaire (InVS), qui effectue de nouvelles investigations permettant de détecter une alerte dépassant le territoire régional. Sont alors mobilisées des structures relevant à la fois de l'échelon régional (ARS, Cire, DDPP), national, (DGAL, DGCCRF, Anses, direction générale de la santé – DGS – et centres nationaux de référence – CNR) et, le cas échéant, international (centre européen pour la prévention et le contrôle des maladies – ECDC)¹.

Le suivi de l'apparition de ces maladies permet également la **mise en place de mesures de prévention** aux différents stades de la filière de production de la viande. En 2009, la survenue de plusieurs épisodes infectieux dus au virus de l'hépatite E et en lien avec la consommation de figatelles crues, alors qu'un avis de l'Anses mettait en évidence le risque lié à ce produit, a conduit la DGAL à demander aux professionnels de la filière de faire figurer la mention « à consommer cuit à cœur » sur son étiquetage et la DGS à diffuser auprès des professionnels de santé plusieurs recommandations relatives aux patients à risque².

- Le rôle des Centres nationaux de référence

Les Centres nationaux de référence (CNR), mis en place en 1972 dans le cadre de la lutte contre les maladies transmissibles, comptent parmi leurs missions d'expertise celle de participer à la surveillance de micro-organismes à l'origine de certaines maladies infectieuses d'origine alimentaire. Pour l'année 2012, **14 CNR contribuaient ainsi à la surveillance de 17 agents** responsables de maladies à transmission potentiellement alimentaire à partir des notifications des cas diagnostiqués ou de l'envoi de souches isolées effectués par des réseaux de laboratoires³.

L'action des CNR **permet d'assurer la surveillance de certaines maladies pour lesquelles aucune déclaration obligatoire n'est prévue** par le code de la santé publique, comme par exemple les salmonelles, les *Campylobacters* ou les *Yersinia* entéropathogènes. Elle permet également de **compléter la surveillance des maladies faisant l'objet d'une déclaration obligatoire** grâce au recensement des cas non déclarés. Les analyses réalisées par les CNR apportent par ailleurs des informations microbiologiques supplémentaires utiles à la surveillance des maladies à déclaration obligatoire.

- L'appui des réseaux volontaires de surveillance

Certaines maladies d'origine alimentaire sont enfin surveillées par des **réseaux de biologistes et de cliniciens volontaires**. Un réseau national de 31 services hospitaliers de néphrologie pédiatrique coordonné par l'InVS contribue ainsi depuis 1996 au suivi du syndrome hémolytique et urémique chez l'enfant. La surveillance des variants de la maladie de Creutzfeldt-Jacob et des maladies apparentées est assurée depuis 2000 par un réseau national multidisciplinaire coordonné par l'Inserm (RNS-MCJ, réseau national de surveillance de la MCJ), dont les travaux permettent d'assurer une détection exhaustive des cas et de mettre en évidence des facteurs de risque. L'unité de recherche et d'expertise des bactéries pathogènes entériques de l'Institut Pasteur abrite un CNR pour les *Escherichia coli*, *Shigella* et *Salmonella*.

Bien que performant, ce système de surveillance présente **deux limites**. La première

¹ J.-D. Bailly, H. Brugère et H. Chardon, *Micro-organismes et parasites des viandes : les connaître pour les maîtriser, de l'éleveur au consommateur, Cahiers Sécurité des aliments, Centre d'information des viandes, novembre 2012.*

² *Bulletin épidémiologique, santé animale et alimentation, Spécial risques alimentaires et microbiologiques, n° 50, mai 2012.*

³ *Idem.*

est celle de la **représentativité** des échantillons étudiés, dans la mesure où seule une partie des cas survenant au sein de la population générale est recensée par le biais de la déclaration obligatoire. C'est principalement le cas pour les TIAC, qui se manifestent le plus souvent par des symptômes intestinaux pour lesquels les professionnels de santé ne sont pas systématiquement consultés par les malades. Quant à la surveillance exercée par les CNR, elle ne s'exerce que sur les cas déjà confirmés. En outre, **le micro-organisme responsable de l'apparition d'un foyer de TIAC ne peut pas toujours être mis en évidence** : en 2010, l'agent pathogène causal n'avait ainsi pu être identifié que dans 20 % des cas déclarés, tandis qu'il n'était que suspecté ou demeurait indéterminé dans respectivement 47 % et 33 % d'entre eux¹.

- Une surveillance à l'échelle européenne

Les données de surveillance collectées par le système français sont périodiquement transmises au **Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC)**. Cet organe, institué par le règlement européen n° 851/2004² et fonctionnel depuis 2005, collecte les données de l'ensemble des États membres de l'UE pour 20 maladies d'origine alimentaire, permettant ainsi **un suivi global à l'échelle européenne**.

2. Un impératif : prévenir les crises sanitaires

a) La sécurité sanitaire, une exigence du consommateur dans un contexte d'industrialisation de l'alimentation

- (1) L'industrialisation de l'alimentation fait naître des risques nouveaux

La complexité de la chaîne de production et de commercialisation de la viande, notamment dans le cas des plats préparés qui occupent une place croissante dans l'alimentation, est à l'origine de risques nouveaux et particulièrement difficiles à maîtriser.

Le processus d'élaboration des produits comporte en effet **plusieurs opérations de transformation**. Après l'abattage, ou première transformation, les carcasses obtenues sont désossées et découpées. À l'issue de cette deuxième transformation, les viandes peuvent encore subir deux procédures. Une troisième transformation permet d'obtenir des produits élaborés tels que de la viande hachée, des saucisses ou des produits piécés en unité de vente au consommateur (UVC). Les produits peuvent enfin être préparés pour la confection de plats cuisinés : on parle alors de quatrième transformation. **Chacune de ces opérations peut être effectuée dans un lieu différent**, ce qui implique des étapes supplémentaires de transport et de stockage dans la chaîne de production. Aux risques liés à la matière première s'ajoutent ainsi **des risques inhérents à chacun de ces stades**, ce qui inclut les risques de contamination d'origine humaine.

Ces risques sont en outre démultipliés par **l'importance considérable des volumes de production**, particulièrement lorsque l'industrie agro-

¹ *Bulletin épidémiologique, santé animale et alimentation, Spécial risques alimentaires et microbiologiques, n° 50, mai 2012.*

² *Règlement (CE) n° 851/2004 du Parlement européen et du conseil du 21 avril 2004 instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies.*

alimentaire travaille à partir de lots mélangés de matière première, comme c'est le cas pour les steaks hachés et les « minerais » de viande.

Pour autant, ainsi que l'a souligné devant votre mission d'information M. Jean-Paul Bigard, président du syndicat des entreprises françaises des viandes (SNIV-SNCP), les produits industriels peuvent être d'une qualité remarquable.

LA VIANDE SÉPARÉE MÉCANIQUEMENT (VSM)

Les textes européens définissent la viande séparée mécaniquement (VSM) par la combinaison de **deux critères** : elle est issue d'un procédé de fabrication consistant à séparer la viande des os après désossage, ou à partir de carcasses de volailles, à l'aide de moyens mécaniques ; elle aboutit à un certain degré de déstructuration ou de modification de la structure fibreuse des muscles.

Les VSM obtenues à partir d'un procédé utilisant une haute pression ressemblent à une pâte et sont principalement utilisées dans des produits tels que les saucisses pour hot-dogs. Les viandes séparées mécaniquement sous basse pression sont similaires en apparence aux viandes émincées.

Suite au scandale de l'ESB, la séparation mécanique des viandes sur os a été **interdite pour les ruminants** par la réglementation européenne.

Il existe cependant **des divergences d'interprétation entre les pays membres de l'UE sur la définition de la VSM**, notamment s'agissant du degré de déstructuration des fibres musculaires induit par le recours à cette technique. Les opérateurs britanniques considèrent ainsi que la technique qu'ils utilisent est suffisamment douce pour que le produit obtenu ne présente pas de danger d'un point de vue sanitaire. En l'absence de consensus sur la validité des méthodes permettant l'évaluation de l'état de déstructuration musculaire après séparation mécanique, **la Commission européenne classe l'ensemble des produits obtenus à partir du procédé de fabrication de la séparation mécanique**, quel que soit le degré de modification de la structure fibreuse des muscles, comme VSM.

(2) Le consommateur porteur d'exigences fortes

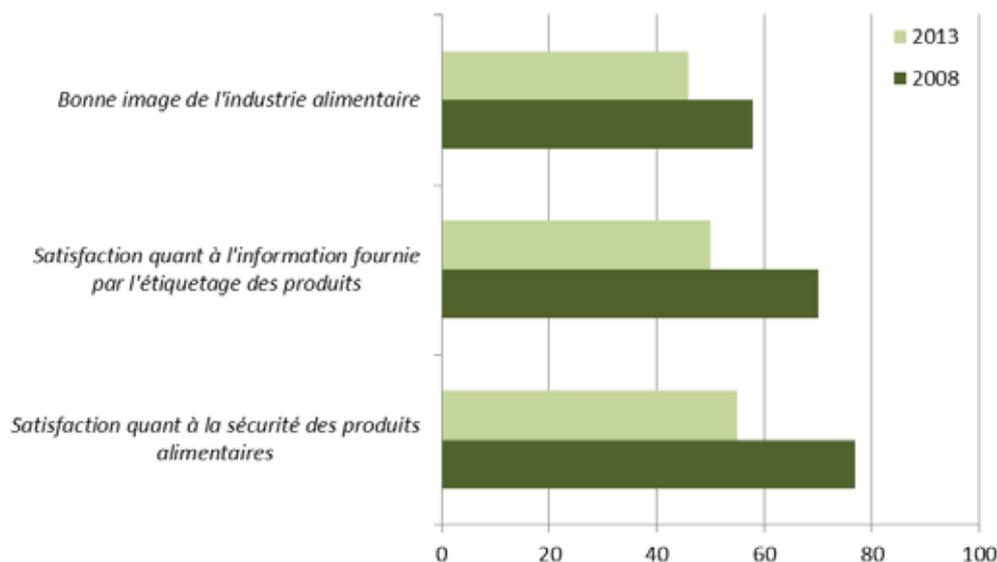
Deux sondages réalisés à cinq ans d'écart par TNS Sofres pour le compte de l'Association nationale de l'industrie agroalimentaire (Ania)¹ révèlent que **la crise de la viande de cheval a rendu les consommateurs plus méfiants quant à la sécurité des aliments issus de l'industrie agroalimentaire**. Tandis que 77 % des participants à l'enquête de 2008 se déclaraient satisfaits de la sécurité des produits alimentaires, ils ne sont plus que 55 % en 2013, soit une baisse de 22 points. 50 % seulement des personnes interrogées se déclarent satisfaites de l'information donnée sur l'étiquetage des produits en 2013, contre 70 % cinq ans plus tôt. 46 % d'entre elles déclarent avoir une bonne image de l'industrie alimentaire, soit un recul de 16 points par rapport à 2008.

Par ailleurs, **l'ensemble des acteurs intervenant dans la filière viande se trouvent discrédités quant à leur capacité à garantir la sécurité des produits alimentaires** : 50 % seulement des participants à l'enquête font

¹ *Les Français et l'alimentation, Résultats des sondages réalisés par TNS Sofres pour l'Ania, février 2008 et mai 2013.*

désormais confiance aux pouvoirs publics et aux administrations en charge du contrôle des règles sur ce point (soit 15 points de moins qu'en 2008), 47 % aux entreprises du secteur alimentaire (soit une baisse de 16 points) et 42 % à l'Union européenne (contre 54 % en 2008).

Les enseignements du baromètre TNS Sofres-Ania : une crise de confiance des consommateurs quant à la sécurité de leur alimentation



Source : TNS Sofres, 2008 et 2013

Dans ce contexte, les consommateurs se montrent **très exigeants quant à la qualité sanitaire de leur alimentation**. 76 % des personnes interrogées en 2008 et 78 % de celles interrogées en 2013, soit près d'une personne sur cinq, considèrent qu'« *une alimentation variée, saine et équilibrée* » constitue le comportement le plus important pour préserver sa santé. 60 % des participants de 2013 souhaitent que les entreprises françaises de l'industrie alimentaire fassent porter prioritairement leurs efforts sur la traçabilité des produits, 35 % sur l'information sur l'origine géographique.

Comme on l'observe souvent en période de crise de confiance, **l'affaire de la viande de cheval a conduit une partie des consommateurs à se tourner vers les produits distribués par les artisans et les commerçants de proximité**. Selon la Confédération française de la boucherie, charcuterie et traiteurs (CFBCT), les boucheries artisanales auraient ainsi connu une augmentation de leur fréquentation de l'ordre de 20 à 30 % à la suite de la crise, tandis que les boucheries chevalines ont constaté dans le même temps une augmentation de 17 % de leur volume de vente. Il faut sans doute y voir non un comportement paradoxal du consommateur, mais **sa méfiance croissante envers les produits industriels**.

b) La sécurité sanitaire : une question de survie pour la filière viande

(1) Des crises qui ont rendu le consommateur suspicieux

La mortalité associée aux maladies infectieuses d'origine alimentaire et aux intoxications alimentaires d'origine chimique est le plus souvent très faible. La probabilité de décès dans l'année causé par le développement de l'une de ces affections est en effet estimée à 1 pour 130 000 en France, contre 1 pour 7 000 à la suite d'un accident de la route et 1 pour 3 200 à la suite d'une maladie liée à l'alcoolisme¹. Pour autant, plusieurs crises importantes survenues au cours de la dernière décennie ont marqué les esprits et créé les conditions **d'une méfiance parfois durable des consommateurs envers les produits carnés.**

La crise la plus emblématique à cet égard est sans doute celle de **la maladie dite « de la vache folle »**, qui a connu **deux épisodes aigus en 1996 et en 2000** et a été à l'origine de décès liés à une variante de la maladie neurodégénérative de Creutzfeldt-Jacob dans plusieurs pays de l'Union européenne. Si la propagation de la maladie a pu être maîtrisée par la mise en place d'importantes mesures d'abattage sélectif des troupeaux, par l'interdiction des farines animales dans la nourriture des animaux d'élevage destinés à la consommation humaine et par le renforcement des normes sanitaires de la filière viande, **une profonde crise de confiance** dans la sécurité des aliments proposés aux consommateurs européens est apparue.

<i>La « crise de la vache folle »</i>	
<i>1985-1986</i>	Apparition de cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) chez quelques bovins au Royaume-Uni.
<i>décembre 1987</i>	L'hypothèse selon laquelle l'ESB résulte d'une contamination par des farines animales est retenue.
<i>juillet 1990</i>	Interdiction en France de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des bovins, étendue en 1994 à tous les ruminants par l'Union européenne.
<i>2 mars 1991</i>	Découverte du premier cas d'ESB en France dans les Côtes-d'Armor. La décision est prise d'abattre tout le troupeau lorsque la contamination d'un animal est avérée.
<i>20 mars 1996</i>	Le gouvernement britannique évoque publiquement les résultats de recherches indiquant la possibilité d'une transmission de l'ESB à l'homme sous la forme d'une nouvelle variante de la maladie neurodégénérative de Creutzfeldt-Jacob.
<i>mars-juin 1996</i>	Suivant les recommandations du comité vétérinaire permanent de l'UE, la Commission européenne adopte un embargo total sur les exportations de produits à base de viande bovine en provenance du Royaume-Uni. Le ministre français de l'agriculture, Philippe Vasseur, annonce la mise en place d'un système d'identification permettant d'établir l'origine des produits carnés.

¹ J.-D. Bailly, H. Brugère et H. Chardon, *Micro-organismes et parasites des viandes : les connaître pour les maîtriser, de l'éleveur au consommateur, Cahiers Sécurité des aliments, Centre d'information des viandes, novembre 2012.*

	<p>Le ministre britannique de l'agriculture, Douglas Hogg, présente plusieurs programmes d'éradication de la maladie prévoyant un abattage sélectif des animaux à risque et demande l'adoption d'un calendrier pour la levée de l'embargo. Vives tensions entre les Etats membres de l'UE.</p>
<i>5 avril 1996</i>	<p>Annnonce du premier décès lié à la maladie de Creutzfeldt-Jacob en France.</p>
<i>juin 1996</i>	<p>Interdiction à la vente de certaines parties du bœuf (cervelle, moelle épinière, yeux) en France.</p>
<i>janvier 1997</i>	<p>La responsabilité du Royaume-Uni dans la crise, la négligence des Etats membres de l'UE et la mauvaise gestion de la crise par la Commission européenne sont dénoncés au Parlement européen et dans un rapport de l'Assemblée nationale.</p>
<i>octobre 1999</i>	<p>En se fondant sur le principe de précaution et sur un rapport de l'Afssa, la France décide de surseoir à la levée de l'embargo décidée par la Commission européenne.</p>
<i>16 décembre 1999</i>	<p>Annnonce du deuxième décès lié à la maladie de Creutzfeldt-Jacob en France.</p>
<i>juin 2000</i>	<p>Lancement du programme Prionics de dépistage dans les régions du Grand Ouest. Renforcement de la surveillance épidémiologique de l'ESB dans l'UE par l'introduction d'un programme de tests rapides <i>post mortem</i>.</p>
<i>octobre 2000</i>	<p>À la suite de la mise en vente de viande provenant d'animaux suspectés d'être atteints de l'ESB, le distributeur Carrefour demande à ses clients de rapporter la viande bœuf sous toutes ses formes achetée depuis le 7 octobre.</p>
<i>14 novembre 2000</i>	<p>Le Premier ministre français, Lionel Jospin, annonce plusieurs mesures : suppression des farines animales dans l'alimentation des porcs, des volailles et des poissons ; renforcement des contrôles dans la chaîne alimentaire ; mise en place de programmes de recherches sur les maladies à prions.</p>
<i>décembre 2000</i>	<p>Mise en place en France d'un dépistage systématique des bovins de plus de 30 mois entrant dans la chaîne alimentaire.</p> <p>Publication dans la presse d'une étude britannique estimant à 7 300 le nombre d'animaux contaminés qui seraient entrés dans la chaîne alimentaire en France depuis 1987.</p> <p>À la fin de l'année 2000, 82 personnes étaient décédées au Royaume-Uni de la maladie de Creutzfeldt-Jacob.</p>
<i>mai 2001</i>	<p>Un rapport d'une commission d'enquête sénatoriale propose d'interdire définitivement les farines carnées dans l'alimentation animale.</p> <p>Publication du règlement européen n° 999/2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles.</p>
<i>10 septembre 2001</i>	<p>Premier cas d'ESB au Japon.</p>
<i>octobre 2002</i>	<p>Condamnée par la CJCE, la France lève l'embargo sur le bœuf britannique en se fondant sur un rapport de l'Afssa.</p>

L'apparition à partir du milieu des années 2000, notamment en Asie, de **cas de grippe aviaire transmissible à l'homme** a également été à l'origine d'inquiétudes fortes chez les populations. À l'origine d'une forte mortalité

chez les poulets et les dindes, la grippe aviaire se manifeste chez l'homme par des troubles respiratoires aigus.

L'apparition régulière de **cas groupés de toxi-infections d'origine alimentaire**, parfois graves, contribue également à marquer les esprits de façon récurrente, au moins à l'échelle locale. De nombreux cas d'intoxications sévères résultant de l'ingestion de steaks hachés contaminés par *Escherichia coli* ont ainsi été constatés en 2005. Des épidémies de syndromes hémolytiques et urémiques (SHU) liés à la consommation de ces produits sont régulièrement constatées par l'InVS, de même que l'apparition de foyers groupés de salmonelloses.

En 1999, la **crise de la dioxine**, née en Belgique, a également focalisé l'attention de l'opinion publique sur les **risques liés à la contamination des aliments par des produits chimiques**. Les dioxines, qui se forment au cours des processus de combustion, sont composés chimiques largement présents dans l'environnement. Stables chimiquement, solubles dans la graisse, elles peuvent s'accumuler tout au long de la chaîne alimentaire *via* la graisse animale, jusqu'à l'absorption par l'homme lors de la consommation de viande. Très toxiques, elles peuvent entraîner des difficultés de procréation, léser le système immunitaire et causer des cancers¹. Partie d'une alerte envoyée tardivement par les autorités belges aux autorités françaises sur des produits alimentaires contaminés, la crise a mis au jour **des dysfonctionnements dans le contrôle de l'alimentation des animaux** par réutilisation de graisses animales, et a posé la question, à l'échelle de l'Union européenne, de l'encadrement de la chaîne alimentaire. D'autres alertes, notamment liées à la contamination d'aliments pour animaux, ont ensuite éclaté tout au long de la décennie 2000.

Plusieurs séries de révélations concernant la présence de **résidus médicamenteux** dans les produits carnés ont enfin attiré l'attention des consommateurs. Le *Livre noir de l'agriculture*, publié en 2011², a ainsi dénoncé l'administration aux porcs et aux poulets de traitements antibiotiques très puissants qui, absorbés par les consommateurs humains, sont à l'origine de l'apparition de bactéries très résistantes. Le récent scandale de la viande de cheval contenant des résidus de phénylbutazone a conduit à focaliser l'attention sur le sujet de la toxicité pour l'homme des résidus médicamenteux.

À la suite de ces différents épisodes ont été prises d'importantes mesures permettant d'améliorer la sécurité sanitaire dans la filière viande, telles que le renforcement de la traçabilité des produits, l'interdiction des matériels à risques spécifiés (MRS) ou encore la mise en place de structures comme l'InVS et l'Anses. Il n'en reste pas moins que l'opinion publique apparaît aujourd'hui très sensible au risque sanitaire associé à la consommation de viandes, ce qui peut avoir un impact très négatif sur l'économie des filières.

¹ Selon le site internet de l'institut national de recherche et de sécurité.

² I. Saporta, *Le livre noir de l'agriculture*, 2011.

(2) Les crises sanitaires, cause de l'effondrement des filières

Le **fort écho médiatique** trouvé par la plupart des crises sanitaires ainsi que par les fraudes dans le domaine alimentaire contribue à entretenir l'inquiétude des consommateurs, qui, averses à tout risque, se détournent massivement de certains produits dès lors que des soupçons sont relayés par les médias. De **l'effondrement très rapide des filières** qui en résulte découle **un coût collectif très élevé**, dans la mesure où les mesures de redressement doivent souvent être au moins partiellement prises en charge par la puissance publique. Cette situation a notamment été illustrée par le scandale de l'ESB en 1996-2000, qui a nécessité la mise en place de plans d'aide aux éleveurs bovins, ainsi que par la crise du concombre espagnol en 2011.

**LE SCANDALE DU CONCOMBRE ESPAGNOL : LE PARADIGME D'UNE MAUVAISE
GESTION DE CRISE**

En mai 2011, des cas groupés de gastro-entérites et de syndromes hémolytiques et urémiques (SHU) liés à une contamination par *Escherichia coli* sont apparus dans le Nord de l'Allemagne. L'épidémie s'est ensuite répandue dans plusieurs pays européens et aurait causé 53 morts¹ pour plusieurs milliers de personnes touchées.

Les autorités régionales allemandes en charge du système de surveillance sanitaire ont d'abord porté leurs soupçons sur un lot de concombres de provenance espagnole et en ont informé les instances européennes sans attendre le résultat de tests microbiologiques. En juin 2011, le quotidien allemand *Bild* a affirmé que la bactérie avait été retrouvée dans un concombre acheté par une famille touchée par la maladie, déclenchant ainsi une forte inquiétude chez les populations et un effondrement des ventes de concombres en Europe.

Une étude de l'Institut fédéral pour l'évaluation des risques allemand (*Bundesinstitut für Risikobewertung*) ayant ensuite établi que la source de la contamination résidait dans des graines germées produites par une ferme du Nord de l'Allemagne, les autorités allemandes ont retiré l'alerte portant sur les concombres espagnols.

Les hésitations des autorités quant à l'identification du vecteur de contamination ont cependant déclenché une véritable panique chez les consommateurs, notamment en Allemagne. Bien que le soupçon ait été dissipé, cette crise a en outre profondément affaibli la production maraîchère espagnole. Elle a ainsi mis en évidence les défaillances liées à la réponse non coordonnée des autorités sanitaires allemandes avec les autres États membres, ainsi que la direction générale santé et consommateurs de la Commission européenne l'a indiqué à votre mission d'information.

Face à ce coût très élevé pour les filières, l'accent doit être mis sur la prévention. La sécurité sanitaire des denrées alimentaires apparaît en effet comme une condition essentielle de la confiance des consommateurs et dès lors de la bonne santé économique des entreprises du secteur. D'une manière générale, la prévention des épidémies au stade du consommateur permet de minimiser les perturbations du marché, tandis que la prévention des maladies animales facilite les mouvements des animaux et de leurs produits au sein de l'Union européenne.

¹ Efsa, *E.coli : rapid response in a crisis, juillet 2011.*

B. UNE RÉGLEMENTATION EXIGEANTE ET ÉVOLUTIVE

1. Le renforcement de la réglementation européenne

a) Le paquet hygiène : une réponse aux crises sanitaires des années 1990-2000

(1) La nécessité d'une harmonisation européenne forte en marché unique

Ainsi que l'a illustré le récent scandale de la viande de cheval, **le marché des produits carnés se déploie à l'échelle européenne**. Avant d'être remises au consommateur final, les denrées alimentaires transitent à travers le territoire de plusieurs États membres, de la production en transformations et en entreposages dans des lieux variant au gré des échanges réalisés par les négociants. Entre chacun des maillons de la filière viande européenne s'intercalent des étapes de transport particulièrement sensibles du point de vue sanitaire.

En raison des risques présentés par cette interdépendance des opérateurs européens, **des règles d'hygiène communes sont indispensables à l'échelle de l'Union** pour assurer, à toutes les étapes de la filière, la sécurité et la salubrité des denrées alimentaires d'origine animale. Celles-ci doivent être à la fois sans risque pour la santé et acceptables pour la consommation humaine d'un point de vue organoleptique et nutritionnel.

C'est le sens de la **stratégie dite « de la fourche à la fourchette », « du pré à l'assiette » ou « de la ferme à table »** mise en œuvre par la législation de l'UE visant à assurer à la protection de la santé en matière alimentaire. Afin de garantir la sécurité du consommateur pour toutes les denrées alimentaires transitant sur le territoire européen, il est nécessaire de disposer d'un **corpus de réglementation intégré, concernant l'ensemble des maillons de la filière, et dont l'application doit pouvoir être contrôlée par les autorités officielles.**

En outre, un niveau élevé et uniforme de sécurité sanitaire des aliments à l'échelle européenne est **indispensable à la compétitivité des industries alimentaires européennes**. La capacité des États membres à exporter vers les pays tiers dépend en effet de la valeur ajoutée de leurs produits, qui résulte en partie de la qualité sanitaire attestée de leurs productions de viandes.

(2) Le paquet hygiène : un arsenal réglementaire pour rassurer le consommateur européen

La nécessité de mettre en place une politique unifiée et transparente dans l'ensemble des pays membres de l'Union en matière de sécurité et d'hygiène des produits de l'alimentation s'est traduite par **une refonte globale de la réglementation européenne applicable** sur ce point.

Cette refonte, initiée à compter de la publication du Livre blanc du 12 janvier 2000, répond à **plusieurs objectifs**. L'harmonisation des règles applicables et des contrôles exercés dans les pays membres de l'Union européenne doit permettre d'assurer la sécurité sanitaire des aliments et de garantir un niveau élevé de protection de la santé des consommateurs, tout en tenant compte du bien-être animal et des impératifs liés à la préservation de l'environnement, ainsi que d'assurer la libre circulation des denrées alimentaires dans des conditions de sécurité maximales.

Composé de deux directives, de six règlements principaux et de quatre règlements d'application adoptés entre 2002 et 2006 et intégralement entré en vigueur au 1^{er} janvier 2006, le « paquet hygiène » a **rassemblé, coordonné et simplifié** les dispositions qui se trouvaient auparavant éparpillées au sein de 18 directives. Parmi ces textes, le **règlement n° 178/2002 dit « Food Law »** constitue désormais le socle de la réglementation en matière de denrées alimentaires. Le paquet tient compte des obligations internationales telles que l'accord sur les mesures d'application sanitaires et phytosanitaires de l'OMC et le *Codex alimentarius*.

Les textes du « paquet hygiène » applicables au secteur des produits carnés

Règlement (CE) n° 178/2002 « Food Law »¹	Couvre les denrées alimentaires et l'alimentation animale. <ul style="list-style-type: none">· Fixe les principes d'analyse des risques, de précaution, de transparence, d'innocuité.· Définit les obligations incombant aux professionnels : traçabilité, retrait des produits à risque, information des services de contrôle.· Crée l'Efsa et le RASFF.
Règlement (CE) n° 852/2004²	· Définit pour les exploitants du secteur alimentaire les règles générales d'hygiène applicables à l'ensemble des denrées alimentaires.
Règlement (CE) n° 853/2004³	· Définit des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale.

¹ Règlement (CE) n° 178/2002 du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

² Règlement (CE) n° 852/2004 du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires.

³ Règlement (CE) n° 853/2004 du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale.

Règlement (CE) n° 882/2004¹	· Définit les règles générales pour les contrôles conduits par les services officiels : contrôles de conformité avec la législation sur les denrées alimentaires et respect des dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux.
Règlement (CE) n° 854/2004²	· Définit des règles spécifiques pour le contrôle par les services officiels des établissements producteurs de denrées d'origine animale destinées à la consommation humaine. · Porte notamment sur les inspections en abattoir.
Directive 2002/99/CE³	· Fixe les règles de police sanitaire régissant la production, la transformation, la distribution et l'introduction des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine.

Le recours au règlement, qui ne laisse que d'étroites marges de manœuvre aux gouvernements nationaux pour son application, a permis de parvenir à un **haut degré d'harmonisation des règles entre les Etats membres**.

(3) Les principes généraux posés par le paquet hygiène

Plusieurs principes doivent permettre d'atteindre une sécurité sanitaire maximale des produits de l'alimentation.

- Une approche intégrée à l'échelle européenne

Selon le principe d'une approche intégrée « de la fourche à la fourchette », **la réglementation du paquet hygiène concerne l'ensemble des opérateurs de la filière alimentaire**, des éleveurs aux distributeurs en passant par les industriels de l'agroalimentaire, les transporteurs, les entreposeurs ou encore les négociants. Tous les acteurs de la filière viande se trouvent ainsi soumis aux mêmes exigences, ce qui assure une unité et une cohérence des règles à l'échelle européenne.

Cette approche est complétée par l'existence de **deux structures**, régies par le règlement dit « Food Law » de 2002, qui ont pour mission de contribuer à assurer la sécurité sanitaire de l'alimentation à l'échelle européenne. Une **autorité européenne de sécurité des aliments** (AESa, ou Efsa selon son acronyme anglais), organe indépendant des institutions

¹ Règlement (CE) n° 882/2004 du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux.

² Règlement (CE) n° 854/2004 du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation de contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine.

³ Directive 2002/99/CE du 16 décembre 2002 fixant les règles de police sanitaire régissant la production, la transformation, la distribution et l'introduction des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine.

européennes dont le siège se trouve à Parme, a une mission d'évaluation et de conseil scientifique et technique dans le secteur. Un **réseau d'alerte rapide européen** (RASFF) associant les États membres, la Commission et l'Efsa permet d'intervenir en urgence en cas de risque sanitaire grave et de coordonner la gestion des crises alimentaires.

- Un objectif de sécurité des denrées fondé sur plusieurs principes :

En application de l'article 6 du règlement dit « Food Law », l'ensemble des mesures applicables au secteur de l'alimentation doivent être fondées sur une **analyse de risques** pour la santé. Cette méthode comporte trois volets. Une évaluation des risques reposant sur des données scientifiques doit tout d'abord être conduite de manière objective et transparente. Une phase de gestion des risques doit ensuite permettre, notamment grâce à la consultation des différentes parties intéressées, de définir les politiques, les mesures de prévention et les modalités de contrôle à mettre en œuvre. Ce processus doit enfin être accompagné d'une communication sur les risques en direction du public et des opérateurs concernés.

Lorsque de potentiels effets nocifs d'un produit alimentaire sur la santé sont mis en évidence par une évaluation mais que subsiste une incertitude scientifique, il doit être fait application du **principe de précaution**, conformément à l'article 7 du même règlement. Des mesures provisoires et proportionnées de gestion du risque peuvent alors être adoptées dans l'attente de nouveaux éléments permettant de conduire une évaluation plus complète.

L'élaboration et la mise en œuvre des mesures applicables au secteur alimentaire doit être faite en respectant le **principe de transparence** affirmé par les articles 9 et 10 du même règlement. Les citoyens doivent ainsi être consultés tout au long du processus de construction et de révision de la législation alimentaire, sauf en cas d'urgence, et doivent être informés le plus complètement possible lorsque des risques liés à une denrée alimentaire sont suspectés ou constatés.

La législation alimentaire vise ainsi à faire respecter le **principe d'innocuité** des produits alimentaires. En application de l'article 14 du règlement dit « Food Law », aucune denrée alimentaire ne peut être mise sur le marché dès lors qu'elle apparaît dangereuse, c'est-à-dire qu'elle est considérée comme préjudiciable pour la santé ou impropre à la consommation humaine compte tenu des conditions normales d'utilisation du produit concerné, de l'information à la disposition du consommateur, de l'effet probable immédiat ou différé sur la santé, des éventuels effets toxiques cumulatifs et de la sensibilité spécifique de certains consommateurs.

- Une responsabilité partagée entre les professionnels et les autorités des États membres

L'ensemble des **professionnels de la filière**, de la production primaire à la remise des denrées au consommateur, voient leur responsabilité affirmée en matière de sécurité sanitaire des aliments par l'article 17 du

règlement n° 178/2002. Cette responsabilité prend la forme d'une **obligation de résultat** : les exploitants du secteur doivent à la fois veiller à ce que les denrées alimentaires respectent les prescriptions de la législation applicable en la matière, c'est-à-dire ne mettre sur le marché que des produits sains et de bonne qualité organoleptique et nutritionnelle, et vérifier le respect de ces prescriptions. Ils ont cependant le **choix des moyens** à mettre en œuvre pour parvenir au respect des objectifs fixés par la réglementation, ce qui consacre la logique de la « nouvelle approche » dans le secteur alimentaire.

Il incombe parallèlement aux **États membres** d'assurer l'application de la législation alimentaire en mettant en œuvre un système de **contrôle** de son application par les exploitants du secteur et en prévoyant **des mesures et sanctions effectives, proportionnées et dissuasives** pour les cas où des manquements seraient constatés. Ces dispositions laissent également de larges marges de manœuvre aux autorités nationales pour la mise en œuvre de ces principes.

- Obligations incombant aux professionnels :

Plusieurs **obligations** incombent aux exploitants au titre de leur responsabilité. Ils doivent tout d'abord, ainsi que le prévoit l'article 18 du règlement n° 178/2002, assurer **la traçabilité des denrées alimentaires** à chacune des étapes de la production, de la transformation et de la distribution. Ils doivent ainsi pouvoir reconstituer le cheminement d'une denrée et des substances qui y sont incorporées tout au long de la chaîne de production alimentaire, ce qui permet d'éliminer rapidement du marché tout produit présentant un danger. A cette fin, les exploitants doivent disposer d'un système leur permettant d'identifier les fournisseurs et les clients directs de leurs produits. Ces données doivent être conservées afin de pouvoir être transmises, le cas échéant, aux autorités compétentes. Les produits mis sur le marché doivent en outre être étiquetés ou identifiés de manière à assurer leur traçabilité.

LA TRAÇABILITÉ DES PRODUITS DE LA FILIÈRE VIANDE

La notion de traçabilité renvoie à l'existence d'un système permettant, à chaque instant de la vie d'un produit à base de viande, d'en **connaître l'origine et la composition**.

En cas d'alerte, la traçabilité permet de procéder à des retraits ou des rappels rapides et ciblés des produits susceptibles de présenter un risque pour la santé des consommateurs. Elle permet également de comprendre précisément l'origine des problèmes sanitaires et de mettre en place des mesures correctives adaptées.

En application de la réglementation européenne, l'ensemble des établissements de la filière viande, de l'élevage à la remise au consommateur, doivent mettre en place un triple système de traçabilité intégrant **une traçabilité ascendante** (identification des fournisseurs), **une traçabilité interne** (enregistrement des opérations effectuées) et **une traçabilité descendante** (distribution du produit fini).

Les documents d'enregistrement doivent être conservés pendant une période allant de 6 mois à 5 ans selon les produits et les opérateurs.

Il existe **un système de traçabilité spécifique pour les steaks hachés**, qui sont fabriqués à partir d'un mélange de muscles provenant d'animaux différents. En atelier spécialisé, un même lot de steak haché ne peut être composé que de viande issue au maximum de trois abattoirs d'un même pays d'origine. L'étiquetage de ce produit doit comprendre plusieurs éléments spécifiques permettant de vérifier le respect de ces règles.

Source : Centre d'information des viandes

En application de l'article 19 du même règlement, lorsqu'il est constaté que des produits sont susceptibles de présenter un risque pour la santé, les professionnels ont l'obligation d'engager une **procédure de retrait** permettant d'éviter la distribution des produits concernés ainsi qu'une **procédure de rappel** pour les produits déjà fournis au consommateur, lequel doit être adéquatement informé. Ils doivent également **informer les autorités compétentes** des risques auxquels est alors exposé le consommateur ainsi que des mesures engagées, et collaborer avec les services nationaux pour réduire ou éliminer ce risque.

Afin que soit rempli l'objectif de sécurité des denrées alimentaires fixé par l'article 17 du règlement dit « *Food Law* », **des mesures de maîtrise des risques** adaptées doivent par ailleurs être mises en place par les professionnels. Le règlement n° 852/2004, qui établit des normes générales d'hygiène pour l'ensemble des produits alimentaires, fixe plusieurs règles à cet égard. Les professionnels de la filière alimentaire, à l'exception des exploitants intervenant au stade de la production primaire, **doivent ainsi respecter les principes du système HACCP**. Est en outre **encouragée la mise en place de guides de bonnes pratiques d'hygiène**, documents élaborés par les professionnels sur la base du volontariat et évalués par les autorités compétentes.

Le règlement n° 853/2004, qui fixe des règles d'hygiène spécifiques pour les denrées alimentaires d'origine animale, prévoit que **les établissements manipulant des produits d'origine animale doivent être**

enregistrés et, le cas échéant, agréés par les autorités compétentes de leur État.

- Encadrement des contrôles opérés par les services officiels

Le règlement n° 882/2004, qui fixe les règles générales applicables aux autorités compétentes dans le cadre de leurs contrôles, prévoit que des inspections sont réalisées à échéance régulière, en principe sans préavis et à n'importe quel stade de la filière. Ces inspections doivent être **programmées sur le fondement d'une analyse de risques**. Afin de favoriser l'harmonisation des bonnes pratiques, les États membres doivent en outre élaborer un **plan de contrôle national pluriannuel** prenant en compte les orientations arrêtées par la Commission. Des **plans d'intervention** doivent également être élaborés qui définissent les mesures à mettre en œuvre en cas d'urgence sanitaire. L'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) rattaché à la Commission conduit par ailleurs des **audits des systèmes de contrôle des États membres**, à la suite desquels des recommandations peuvent être adressées aux autorités de l'État concerné.

Des règles spécifiques sont prévues par le règlement n° 854/2004 pour les contrôles officiels des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine. Les inspections sont réalisées par les **vétérinaires officiels qualifiés**, nommés et habilités par les autorités compétentes et portent sur de très nombreux aspects, notamment sur le bien-être animal.

Des contrôles peuvent être effectués par des experts de la Commission **dans les pays tiers**, qui doivent disposer de plans de contrôle comparables à ceux qui existent dans les États membres pour les produits qu'ils exportent vers l'Union européenne. Les importations de produits d'origine animale en provenance de pays tiers obéissent à un système dit « fermé » : seules sont autorisées les importations de denrées en provenance des pays figurant sur une liste établie par les autorités européennes¹.

b) La refonte en cours des textes relatifs à la sécurité sanitaire

Une nouvelle refonte des textes relatifs à la sécurité sanitaire des denrées alimentaires a récemment été entreprise dans un **but de simplification des règles applicables** en la matière, ce qui doit permettre aux opérateurs et aux États membres de tirer pleinement parti de la flexibilité offerte aux opérateurs et aux autorités par le paquet hygiène. Cette refonte doit aussi permettre de **remédier aux points faibles du système de contrôle de l'UE** révélés par le récent scandale de la viande de cheval.

Un nouveau paquet de mesures visant à mettre en place « *une réglementation plus intelligente pour des denrées alimentaires plus sûres* »² a ainsi été adopté le **6 mars 2013** par la Commission européenne. Ce paquet

¹ Pour les denrées alimentaires d'origine animale en provenance de Chine par exemple, seules sont autorisées les importations de viande de volaille préalablement traitée et cuite.

² Communiqué de presse de la Commission européenne du 6 mai 2013.

législatif devra être étudié par les autres institutions de l'Union, notamment par le Parlement européen et le Conseil, pour une entrée en vigueur estimée en 2016.

- Une simplification de l'environnement réglementaire de la chaîne de production des denrées alimentaires

Partant du constat de la nécessité de réduire encore la complexité de la législation alimentaire, le texte présenté par la Commission vise à **diminuer la charge administrative des opérateurs** de la chaîne de production alimentaire en allégeant les formalités qui entourent les procédures appliquées par ces acteurs. Les PME et les micro-entreprises font l'objet d'une attention particulière et se verront dispensées de certains éléments particulièrement coûteux et pesants de la législation.

- Une rationalisation des contrôles conduits par les services officiels et des mesures de lutte contre les fraudes

Le respect des règles relatives à la sécurité des denrées issues de la chaîne de production alimentaire devra être mieux assuré par **des contrôles plus efficaces et davantage fondés sur les risques** évalués par des données scientifiques. Cette stratégie permettra aux différentes autorités de **concentrer leurs ressources**, actuellement en décroissance dans la plupart des États membres de l'Union, sur les domaines définis comme prioritaires.

Le financement des contrôles, assuré par un système de redevances versées par les opérateurs, sera optimisé. Ce système sera étendu à la plupart des contrôles officiels afin de permettre aux États membres de disposer de ressources suffisantes pour financer leurs opérations d'inspection. Tandis que **les redevances obligatoires seront étendues** à certains maillons de la filière qui en sont aujourd'hui exonérés, **les micro-entreprises en seront dispensées** mais demeureront soumises aux contrôles, ce qui permettra d'accroître leur compétitivité.

Le champ des contrôles officiels se voit précisé. Les lacunes actuelles du système de contrôles officiels sur les **résidus de médicaments vétérinaires** devront être comblées. Les États membres devront par ailleurs **intégrer pleinement les contrôles antifraudes** dans leurs plans de contrôles nationaux. Des contrôles officiels inopinés axés sur la détection des violations intentionnelles de la législation alimentaire devront ainsi être régulièrement menés. Les sanctions financières prévues en la matière devront être véritablement dissuasives et tendre à l'annulation des avantages économiques recherchés par l'auteur de la violation.

Le texte propose également de créer **un cadre commun pour l'exécution des contrôles aux frontières** sur les animaux et les marchandises entrant sur le territoire de l'Union.

La transparence des contrôles officiels devra enfin être accrue : les autorités de contrôle pourront, sous certaines conditions, publier des informations sur les résultats des contrôles opérés auprès des opérateurs

individuels et fournir aux consommateurs des informations sur les performances de certaines entreprises.

- En matière de santé animale, davantage de souplesse et une action axée sur la prévention

Le texte proposé par la commission, qui rassemble le *corpus* législatif qui régit la santé animale dans un cadre unifié, vise à renforcer les normes actuellement en vigueur en matière de santé animale, à améliorer la détection des maladies et la lutte contre celles-ci grâce à la mise en place d'un système commun par les États membres, et à coordonner le traitement des risques relatifs à la santé et à la sécurité sanitaire des denrées alimentaires.

Les exigences zoosanitaires devront être **davantage fondées sur les risques** et les maladies répertoriées devront faire l'objet d'une **prévention renforcée**. Ici encore, une meilleure utilisation des ressources sera encouragée par la mise en place **d'une classification et d'un ordre de priorité pour les maladies** nécessitant une intervention à l'échelon européen.

La situation des micro-entreprises est également prise en compte sur le plan des mesures zoosanitaires, comme par exemple les obligations en matière d'enregistrement et d'agrément : celles-ci pourront être **modulées** en fonction des dimensions et de la nature des établissements ainsi que des situations locales.

La proposition se donne enfin pour objectif de réduire la charge administrative et les pertes économiques dues à l'apparition de foyers de maladies.

c) Un encadrement réglementaire précis de certains risques spécifiques

(1) La réglementation en matière de médicaments vétérinaires

Des médicaments vétérinaires sont utilisés chez les animaux d'élevage en vue de traiter un animal malade ou de prévenir des affections chez des animaux exposés à un risque connu. Leur utilisation est subordonnée à une prescription par un vétérinaire pour la quasi-totalité des substances. Environ 80 % des ventes globales de médicaments vétérinaires concernent des antibiotiques, des antiparasitaires et des vaccins. En raison des risques pour la consommation humaine (effet pharmacologique, allergies voire, à long terme, effet cancérigène) ainsi que des problèmes liés au développement de l'antibiorésistance, la présence de substances issues de médicaments vétérinaires dans la viande abattue est strictement encadrée. Cet encadrement résulte principalement des règlements (CE) n° 470/2009¹ et (UE) n° 37/2010¹.

¹ Règlement (CE) n° 470/2009 du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 établissant des procédures communautaires pour la fixation des limites de résidus des substances pharmacologiquement actives dans les aliments d'origine animale, abrogeant le règlement (CEE) n° 2377/90 du Conseil et modifiant la directive 2001/82/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil.

Une **limite maximale de résidus** (LMR) et une **dose journalière admissible** (DJA) doivent être définies pour toute substance pharmacologique active administrée à des animaux susceptibles d'être ensuite consommés. En effet, s'il n'existe pas de risque sanitaire lié à la consommation ponctuelle de certains médicaments vétérinaires, des risques peuvent apparaître en cas de consommation régulière. Une LMR est d'abord déterminée sur la base d'études scientifiques à la charge de l'entreprise pharmaceutique qui sollicite une autorisation de mise sur le marché. Elle est ensuite fixée à l'échelle européenne par la Commission européenne sur la base des propositions émises par l'Agence européenne des médicaments ou l'Efsa. La réglementation européenne définit également un **temps d'attente**, qui correspond à la durée minimale que l'éleveur doit respecter entre l'administration d'un médicament et l'abattage de l'animal pour permettre l'élimination de la substance dans l'organisme de ce dernier.

Par ailleurs, la réglementation européenne **interdit l'administration de phénylbutazone aux animaux destinés à la consommation**. Ce traitement doit donc être réservé aux seuls animaux définitivement exclus de la filière bouchère. Lorsqu'un animal a reçu ce traitement, le feuillet médicamenteux situé en page 22 de son livret signalétique doit être signé afin que les services vétérinaires puissent constater qu'il est impropre à la consommation. Des plans de contrôle de l'utilisation de phénylbutazone, dont les résultats sont systématiquement négatifs, sont en outre mis en œuvre par les autorités sanitaires françaises.

Afin d'assurer la **traçabilité** des substances pharmacologiques dans la filière, toute délivrance de médicament vétérinaire est enregistrée, accompagnée de ses principales caractéristiques, par le vétérinaire prescripteur. En parallèle, l'éleveur est tenu de retracer l'ensemble des traitements mis en œuvre dans un registre d'élevage.

En amont de la prescription vétérinaire, la France a mis en place, par un décret du 24 avril 2007, **un système de surveillance sanitaire renforcée** consistant notamment en un bilan annuel des affections de l'élevage, la mise à jour permanente d'un protocole de soins et des visites vétérinaires de surveillance régulières en dehors des visites traditionnelles.

(2) Une réglementation spécifique aux MRS et aux VSM

Les matériels à risques spécifiés (MRS) ainsi que les viandes séparées mécaniquement (VSM) font l'objet, depuis le scandale de la vache folle, d'une réglementation particulière visant à réduire au maximum les risques de transmission des encéphalopathies spongiformes.

¹ Règlement (UE) n° 37/2010 de la Commission du 22 décembre 2009 relatif aux substances pharmacologiquement actives et à leur classification en ce qui concerne les limites maximales de résidus dans les aliments d'origine animale.

(a) Les matériels à risques spécifiés (MRS)

Les matériels à risques spécifiés sont les tissus d'origine animale présentant le plus grand **risque de véhiculer l'agent de l'encéphalopathie spongiforme transmissible (EST)** et qui doivent dès lors être **retirés des chaînes alimentaires humaine et animale**. Dans le contexte de la crise de la vache folle, des mesures relatives aux MRS ont été mises en place par le règlement (CE) n° 999/2001¹, complété par à l'échelle nationale par un arrêté du 4 août 2005².

Une définition des MRS harmonisée à l'échelle européenne et renforcée par la réglementation française

Une liste des MRS est énumérée par l'annexe XI du règlement (CE) n° 999/2001.

Parmi les **produits d'origine bovine**, sont considérés comme MRS :

- Pour les bovins âgés de plus de 12 mois : le crâne, à l'exclusion de la mandibule, y compris l'encéphale, les yeux et la moelle épinière.
- Pour les bovins âgés de plus de 24 mois : la colonne vertébrale, à l'exclusion des vertèbres caudales, des apophyses épineuses et des transverses des vertèbres cervicales, thoraciques et lombaires et de la crête sacrée médiane et des ailes du sacrum, mais y compris les ganglions rachidiens et la moelle épinière.
- Pour les bovins de tous âges : les amygdales, les intestins du duodénum au rectum, le mésentère.

Parmi les **produits d'origine ovine et caprine**, sont considérés comme MRS :

- Pour les ovins et les caprins âgés de plus de 12 mois ou qui présentent une incisive permanente ayant percé la gencive : le crâne, y compris l'encéphale et les yeux, les amygdales et la moelle épinière.
- Pour les ovins et caprins de tous âges, la rate et l'iléon.

La réglementation française issue de l'arrêté du 4 août 2005 est **plus restrictive sur plusieurs points**. Une distinction plus poussée dans les catégories d'âge est tout d'abord prévue pour les ovins : les encéphales sont considérés comme des MRS dès l'âge de 6 mois, contre 12 mois dans la réglementation européenne. Des interdictions spécifiques sont également définies pour les produits en provenance du Royaume-Uni, qui portent sur le crâne, y compris l'encéphale et les yeux, les amygdales et la moelle épinière de

¹ Règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles.

² Arrêté du 4 août 2005 relatif aux conditions sanitaires régissant les échanges intracommunautaires, les importations et les exportations de certains produits contenant ou préparés à partir de matières animales destinés à l'alimentation et à la fabrication d'aliments des animaux familiers.

tous les ovins et bovins élevés dans ce pays, sans distinction d'âge. Enfin, pour les ovins et les caprins, les amygdales sont considérées comme des MRS quel que soit l'âge des animaux.

Des modalités d'abattage et de traitement visant à éliminer les MRS de la chaîne alimentaire

Le règlement (CE) n° 999/2001 prévoit la mise en œuvre de mesures de traitement des produits animaux permettant de prévenir toute contamination des viandes par les MRS.

Les MRS doivent ainsi faire l'objet d'une **collecte spéciale** : la récolte des viandes doit ainsi être effectuée dans un emplacement réservé, séparé mécaniquement des autres parties de la chaîne d'abattage.

Le règlement prévoit également des conditions particulières de **destruction** des MRS par incinération directe ou après prétraitement.

(b) Un encadrement de la technique de la séparation mécanique de la viande.

L'annexe 1 du règlement (CE) n° 853/2004 définit les viandes séparées mécaniquement comme « *le produit obtenu par l'enlèvement de la viande des os couverts de chair après le désossage ou des carcasses de volailles, à l'aide de moyens mécaniques entraînant la destruction ou la modification de la structure fibreuse des muscles* ».

Le recours à cette technique est autorisé par ce règlement pour les porcins, les volailles, les lagomorphes (lapins) et le gibier, à l'exception de certaines parties de ces animaux (pattes, peau du cou et tête par exemple). Il est en revanche **interdit pour les bovins, ovins et caprins** par l'annexe XI du règlement n° 999/2001. Depuis le mois d'avril 2012, cette interdiction est totale puisqu'elle s'applique également aux viandes dénervées issues d'un procédé sous basse pression utilisé par le Royaume-Uni.

Un **étiquetage spécifique** de ces produits est prévu par la directive n° 2000/13/CE¹, dans la mesure où la VSM ne correspond pas à la perception de la viande partagée par la plupart des consommateurs, qui doivent dès lors être informés de nature exacte des VSM. Contrairement aux viandes hachées et au « minerais », les VSM contiennent en effet des résidus d'os, de cartilages ou de moelle. Le recours à cette technique ainsi que les espèces utilisées pour leur production doivent obligatoirement être mentionnés sur l'emballage des produits. L'étiquetage doit en outre indiquer que la VSM doit être cuite avant d'être consommée.

¹ Directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard.

2. La mise en œuvre des principes du paquet hygiène dans la filière viande

a) L'agrément sanitaire, pivot du dispositif de sécurité sanitaire de la viande

Afin de prévenir tout risque sanitaire, de garantir un contrôle uniforme sur l'ensemble du territoire national et d'éviter ainsi le recours à des abattoirs clandestins, les établissements travaillant sur les denrées alimentaires d'origine animale (DAOA) sont soumis à **un encadrement strict** en matière de sécurité sanitaire.

Deux procédures sont prévues par le droit européen pour les entreprises impliquées dans la chaîne alimentaire :

- **l'enregistrement**, qui, en application de l'article 6 du règlement n° 852/2004, concerne l'ensemble des établissements du secteur alimentaire. Cette procédure consiste en une simple communication aux autorités compétentes des informations relative aux établissements de la filière.
- **l'agrément**, procédure plus lourde, obligatoire pour les établissements manipulant des produits d'origine animale en application de l'article 4 du règlement n° 853/2004. En droit français, l'obligation d'agrément est prévue par l'article L. 233-2 du code rural et de la pêche maritime.

LES ACTIVITÉS SOUMISES À L'OBLIGATION D'AGRÉMENT DANS LA FILIÈRE VIANDE

Sont soumis à l'obligation d'agrément communautaire les trois catégories d'établissements suivantes :

- Les établissements dont l'activité est incluse dans le champ d'application du règlement (CE) n° 853/2004, c'est-à-dire ceux qui effectuent des manipulations sur des denrées d'origine animale, à l'exception des établissements de remise directe au consommateur.
- Les établissements qui effectuent des manipulations ou des préparations sur des produits faisant l'objet de dispositions spécifiques dans l'annexe III du règlement (CE) n° 853/2004 (viandes fraîches, viandes hachées, préparation de viandes, viandes séparées mécaniquement, produits à base de viandes, graisses animales notamment).
- Les établissements dont l'activité n'est pas limitée à la production primaire, au transport ou au stockage ne nécessitant pas de régulation de la température.

Il existe donc au total **quatre exceptions à l'obligation d'agrément** pour les établissements de la filière viande, qui concernent les établissements opérant uniquement dans les domaines de la production primaire, du transport, du stockage ne nécessitant pas de régulation de la température et dans certaines activités de vente au détail comme la boucherie traditionnelle. **Les activités d'abattage doivent quant à elles toujours être agréées.**

La dérogation à l'obligation d'agrément est accordée sur présentation d'une fiche de déclaration qui doit être renouvelée tous les ans.

La **procédure d'obtention de l'agrément** est définie par un arrêté ministériel du 8 juin 2006¹, qui prévoit que celui-ci est accordé par le préfet au terme de plusieurs étapes. L'agrément est demandé par les exploitants pour un établissement et pour une activité donnés.

– Les professionnels doivent tout d'abord adresser aux services vétérinaires départementaux intégrés au sein des DDPP un **dossier** comprenant les documents descriptifs de l'établissement ainsi qu'un **plan de maîtrise sanitaire** fondé sur les principes de la méthode HACCP. Ce plan doit porter à la fois sur le personnel de l'établissement (plan de formation, tenue vestimentaire), la maintenance des locaux et de l'équipement, le nettoyage et la désinfection des structures, la maîtrise des températures, une analyse des dangers permettant de maîtriser les points critiques des processus mis en œuvre, les procédures de traçabilité et la gestion des produits non conformes (retrait et rappel). Si le dossier est jugé complet et recevable, un **agrément conditionnel** est délivré pour une période de trois mois.

– Les services vétérinaires procèdent au cours de ces trois mois à une **visite d'agrément** consistant en un contrôle sur place du respect par l'exploitant de la réglementation alimentaire et des prescriptions inscrites dans son plan de maîtrise sanitaire. Si des non-conformités peu importantes sont constatées au cours de cette visite, l'agrément conditionnel peut être reconduit pour une deuxième et ultime période de trois mois.

– Les établissements sont ensuite soumis à des inspections sanitaires régulières des services vétérinaires, dont la fréquence varie selon le niveau de risque présenté par chaque établissement.

Les conditions de délivrance et de contrôle de l'agrément sanitaire, harmonisées à l'échelle européenne, assurent ainsi un niveau de qualité sanitaire élevé pour la production de l'ensemble des exploitants qui y sont soumis. Pour autant, **certains acteurs clés de la filière viande ne sont pas soumis à l'obligation d'agrément**, ce qui peut créer **une rupture dans la chaîne de qualité sanitaire**, et notamment une rupture dans la transmission d'un maillon au suivant des données qui permettent de réaliser la traçabilité. L'affaire de la viande de cheval a ainsi mis en lumière le rôle très important des **négociants**, ou *traders*, dans le circuit de la viande. Certains, dès lors qu'ils ne manipulent pas les produits, ne sont pas soumis à cette obligation imposée par la réglementation européenne. C'est pourtant à ce stade de la filière qu'une première falsification d'étiquette a été opérée et que les informations relatives à la traçabilité des produits en amont de ce maillon ont été perdues en raison de la destruction de ses archives par le *trader* néerlandais

¹ Arrêté du 8 juin 2006 relatif à l'agrément sanitaire des établissements mettant sur le marché des produits d'origine animale ou des denrées contenant des produits d'origine animale, modifié par un arrêté du 4 juin 2012.

impliqué. Il semble dès lors indispensable **d'étendre à ces acteurs majeurs de la filière une obligation qui a fait ses preuves dans la garantie de la qualité sanitaire des produits carnés.**

Les intermédiaires ne pourront ainsi travailler dans la filière viande qu'à la condition de s'être enregistrés auprès d'une autorité officielle, garantissant notamment qu'ils respectent les principes de traçabilité et assurent aux autorités publiques de contrôle un libre accès à ces informations. Afin d'être pleinement efficace, cette mesure devrait être adoptée au niveau de l'UE, puisque les activités de négoce de la viande se déploient à l'échelle européenne. Au demeurant, une telle restriction à la liberté du commerce, se justifiant par des considérations de sécurité sanitaire, à travers l'exigence de traçabilité, relève du droit communautaire.

Proposition n° 1 : Créer au niveau européen un dispositif d'agrément pour les activités de négoce dans la filière viande.

b) Un contrôle de la filière viande fondé sur le risque

Les services de contrôle de l'État interviennent à chacun des niveaux de la filière viande pour s'assurer du respect de la réglementation en vigueur et de l'efficacité des mesures de protection sanitaire mises en œuvre par les professionnels. Ce système de contrôle permet d'assurer un excellent niveau national de sécurité sanitaire des aliments : selon les chiffres fournis par la DGAL, les résultats des analyses effectuées sur l'ensemble des denrées alimentaires démontrent un taux de conformité de près de 99,7 %.

(1) La programmation des contrôles réalisés par la DGAL et la DGCCRF

En raison de l'organisation complexe de la filière viande qui, très atomisée, compte un grand nombre d'établissements très divers, les services officiels de contrôle ont mis en place **une programmation des inspections fondée sur la hiérarchisation des risques.**

- La programmation des contrôles effectués par la DGAL¹

Conformément à la réglementation européenne, la programmation des contrôles des services de la DGAL est fondée sur une analyse de risques tenant compte notamment du risque théorique associé aux produits et aux procédures utilisées, du volume de production, de la sensibilité du consommateur de destination et de la note d'inspection précédemment attribuée. Depuis 2009, une **note de risque** est attribuée à chaque établissement et ceux-ci sont classés en **quatre niveaux** (I étant associé à un risque faible, IV à un risque élevé).

De nouvelles modalités de programmation des contrôles réalisés dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, **d'avantage fondées sur les**

¹ Indications fournies par la DGAL.

niveaux de risques et intégrées dans **une logique pluriannuelle** sur cinq ans (2011-2015), ont été mises en place en janvier 2011 au sein des services de la DGAL. L'ensemble des établissements du secteur soumis au respect des règles d'hygiène sont concernés par cette évolution, y compris les entreprises de remise directe. Une attention particulière est cependant portée aux établissements auxquels un agrément sanitaire pour la mise sur le marché européen est délivré par l'État, soit environ **13 000 établissements** dans la filière viande qui font l'objet de **près de 10 000 inspections par an**. Les instructions techniques à utiliser en vue de la programmation sont définies par une instruction nationale annuelle pour les missions relevant du programme 206 « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».

Les inspections sont programmées en fonction de **trois axes distincts** :

- Un axe de **prévention**, en application duquel les contrôles sont programmés dans les types d'établissements considérés comme les plus à risque selon une fréquence définie au niveau national.
- Un axe d'**amélioration**, qui vise à améliorer la situation sanitaire de certains secteurs d'activité en ciblant les points à contrôler, comme par exemple le respect de la chaîne du froid dans les transports, et à apprécier l'efficacité des contrôles officiels.
- Un axe de **répression**, qui se traduit par des contrôles « coup de poing » conduits dans les établissements présentant des non-conformités récurrentes, notamment ceux de remise directe.

Pour ces deux derniers axes, le choix des établissements ainsi que la prévision du volume d'inspections sont faits au niveau local parmi les types d'établissements proposés à l'échelle nationale. Des analyses de risques prenant en compte la nature de l'activité et la situation des opérateurs permettent d'affiner la programmation locale. En outre, afin d'assurer la meilleure adéquation des moyens de la DGAL aux besoins constatés, sur le terrain, la programmation des contrôles fait l'objet d'un **dialogue de gestion** chaque année avec les services déconcentrés.

Nombre de contrôles officiels réalisés par les services de la DGAL dans les établissements de la filière viande en 2012

Activité	Nombre d'établissements	Nombre d'inspections
<i>Abattoirs d'animaux de boucherie</i>	270	1059
<i>Ateliers de découpe d'animaux de boucherie</i>	1367	828
<i>Abattoirs de volailles-lagomorphes</i>	699	1626
<i>Ateliers de découpe de volailles-lagomorphes</i>	704	428
<i>Abattoirs de gibiers d'élevage</i>	86	31
<i>Ateliers de traitement du gibier sauvage</i>	38	119
<i>Ateliers de découpe du gibier sauvage</i>	30	14
<i>Salles d'abattage à la ferme de palmipèdes gras</i>	430	136
<i>Établissements de préparation de viandes</i>	720	567
<i>Établissements de viandes hachées</i>	154	175
<i>Établissements de produits à base de viande</i>	2599	2235
<i>Établissements de VSM</i>	27	51
<i>Établissements de graisses animales fondues</i>	132	96
<i>Établissements estomacs, boyaux, vessies</i>	97	166
<i>Établissements intermédiaires de gélatine et collagène</i>	28	21
<i>Établissements producteurs de gélatine et de collagène</i>	17	31
<i>Établissements d'entreposage dont plates-formes</i>	5359	2143
<i>Marché de gros</i>	46	50
TOTAL	12 803	9776

Source : DGAL

- Des inspections plus ou moins fréquentes selon les établissements

Selon les informations transmises par la DGAL, **la fréquence de contrôle pour les établissements agréés est d'une inspection tous les trois ans au minimum**, ou davantage si la situation d'un établissement particulier l'exige. Les **établissements d'abattage**, particulièrement sensibles, font en revanche l'objet d'**une inspection complète chaque année**.

**Fréquence des contrôles officiels opérés dans l'axe prévention
pour la période 2013-2015**

Ateliers de classe de risque IV (note de risque > 480)	2 inspections par an
Ateliers agréés de classe III (200 < note de risque < 480)	1 inspection par an
Ateliers agréés de classe I et II	Au minimum une inspection par période de trois ans

Source : DGAL

Ces fréquences d'inspection doivent être entendues comme des **fréquences minimales : en fonction du résultat des contrôles**, autant d'**inspections supplémentaires**, qui sont le plus souvent partielles, sont réalisées afin d'assurer le suivi des non-conformités détectées.

- Les plans de contrôle de la DGCCRF

Selon les indications apportées par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'économie et des finances, la programmation de ses enquêtes résulte des éléments figurant dans une directive nationale d'orientation et de plans de contrôles élaborés annuellement.

Le Service national des enquêtes (SNE) de la DGCCRF travaille ainsi en partie sur la base de **plans annuels de contrôle** portant par exemple sur la qualité du traitement des carcasses, le classement des carcasses en fonction des critères communautaires (contrôle de la pesée, marquage des carcasses...). Ainsi qu'il l'a été indiqué à la mission d'information lors de l'audition des représentants de la DGCCRF, **les établissements d'abattage doivent être contrôlés au moins une fois tous les trois ans**. En 2012, 139 contrôles ont été effectués dans 120 abattoirs différents.

La fréquence des contrôles effectués auprès des acteurs de la filière viande dépend d'une analyse des risques attachés à chacun d'entre eux. Différents **niveaux de risques** (faible, moyen, élevé) sont associés à chaque établissement selon plusieurs critères : les éventuelles actions contentieuses engagées contre un établissement, le risque microbiologique particulier attaché à certains produits en raison de leur nature, le risque lié à l'utilisation de certains procédés de fabrication, les éventuelles alertes transmises par le RASFF.... Lorsque le risque associé à une entreprise est élevé, les équipes de la DGCCRF interviennent au moins une fois par an pour réaliser un contrôle complet. Les contrôles de première mise sur le marché, qui sont extrêmement fouillés, sont programmés dans un délai de un à cinq ans selon le degré de risque associé à l'établissement concerné.

(2) Une méthodologie des contrôles officiels des établissements harmonisée au niveau européen

Afin de répondre à la fois aux exigences fixées par le règlement (CE) n° 882/2004¹ et aux exigences d'harmonisation des méthodes d'inspection et d'égalité de traitement des administrés, **une méthodologie d'inspection** des établissements a été définie par la DGAL dans chacun des secteurs dans lesquels elle intervient, sous la forme de grilles ou de *vade-mecums*. **29 grilles d'inspection standardisées** couvrant l'ensemble des filières ont ainsi été élaborées dans le secteur de la sécurité sanitaire des aliments. Ces grilles prévoient l'inspection de l'ensemble des éléments permettant d'évaluer la conformité des établissements à la réglementation en vigueur, de l'aménagement des locaux et de la conformité des équipements à celle des produits, en passant par l'hygiène des personnels et le respect de l'obligation d'agrément.

Plusieurs mesures peuvent être prises à la suite des inspections réalisées par la DGAL en fonction du niveau de sécurité sanitaire des établissements. Des **mesures administratives** peuvent être mises en place : une demande de mesures correctives à prendre dans un délai fixé est adressée à l'établissement, qui fait l'objet d'une nouvelle visite à l'expiration de ce délai ; un avertissement, une mise en demeure ou une proposition de fermeture en cas de danger immédiat pour la santé publique, prononcés par le maire ou le préfet, peuvent être décidés en fonction de la gravité des manquements constatés. Dans le cas des infractions sanitaires les plus graves, des **suites pénales** peuvent être données à l'inspection : un procès-verbal de constatation des infractions est dressé et une peine alternative consistant en une injonction de formation peut être prononcée.

C. L'AFFAIRE DE LA VIANDE DE CHEVAL, UNE FRAUDE À GRANDE ECHELLE PLUTÔT QU'UN SCANDALE SANITAIRE

1. Une fraude de grande ampleur

- Une fraude qui dure depuis deux ans à l'échelle de l'Union européenne

Au début du mois de février 2013, à la suite d'une alerte lancée par les autorités britanniques sur le fondement de tests effectués par la *Food Security Authority* (FSA), les États membres de l'Union européenne ont été informés par le RASFF (le système d'alerte rapide de l'UE pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, selon son acronyme anglais) de la

¹ Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux.

présence de viande de cheval dans des plats cuisinés dont l'étiquetage mentionnait une composition à base de seule viande bovine.

Cette situation résultait **d'un étiquetage frauduleux** des produits concernés, **en infraction avec la législation de l'Union européenne en matière d'étiquetage alimentaire**. Celle-ci prévoit en effet que l'étiquetage des denrées alimentaires ne doit pas induire le consommateur en erreur sur leur nature, leur origine et leur composition. Elle précise également que tous les ingrédients ayant servi à l'élaboration des produits alimentaires doivent être mentionnés sur l'étiquette, que l'étiquetage des denrées contenant de la viande doit en outre préciser l'espèce concernée, et que la quantité exprimée en pourcentage des ingrédients figurant dans la dénomination des produits alimentaire doit figurer dans la liste de ses ingrédients.

Selon les indications fournies par la direction Santé et consommateurs de la Commission européenne, les investigations menées à l'échelon européen ont révélé que cette fraude à l'espèce impliquait **quatre filières présentant de nombreuses ramifications**, notamment en Europe de l'Est et jusqu'au Canada, et **plusieurs points de connexion**. 50 000 tonnes de viande de cheval ont transité pendant deux ans par la plus importante d'entre elles. L'existence de plusieurs circuits explique que plusieurs alertes aient été lancées dans différents pays : la première d'entre elles a émané de l'Irlande à la suite de tests, la seconde du Royaume-Uni, tandis qu'une troisième alerte a été lancée en France par la société Findus. Selon la DGCCRF, la fraude aurait ainsi concerné 16 États membres de l'UE, des dizaines de catégories de denrées alimentaires distribuées à travers toute l'Europe, et environ 800 tonnes de viande en France.

La reconstitution du cheminement des lots de viande concernés par la fraude a permis de mettre en évidence que les produits avaient subi non seulement **une double falsification d'étiquetage**, mais également **des manipulations non conformes à la réglementation sanitaire**.

De la viande de cheval en provenance de Roumanie a d'abord transité par Breda, aux Pays-Bas, où elle a été conservée dans des entrepôts frigorifiques. A ce stade de la filière, **une substitution d'étiquetage** a été opérée : la mention « viande de cheval » a été remplacée par celle de « viande bovine ». Des **manipulations** ont également été effectuées sur la viande dans des entrepôts spécialisés où **des mélanges de viande de cheval et de viande de bœuf** ont été réalisés sous une seule dénomination d'espèce. L'enquête a permis de mettre en évidence que des étiquetages sanitaires ont été apposés sans lien avec les produits contenus et que la qualité des produits utilisés, très variable, ne correspondait pas à l'étiquetage.

Les produits ont ensuite été transportés par camion jusqu'à l'entreprise Spanghero, où **une deuxième falsification d'étiquetage** a été réalisée sans que la viande ne soit manipulée. Il est à noter que l'entreprise ne pouvait ignorer que le produit était en réalité de la viande de cheval puisque son code douanier l'indiquait. La viande a alors été étiquetée comme viande

d'origine française ayant reçu l'agrément des autorités sanitaires. Elle a enfin été revendue à l'usine Tavola au Luxembourg, filiale de la société luxembourgeoise Comigel spécialisée dans la fabrication de plats cuisinés.

M. Robert Volut, président de la Fédération des industriels charcutiers et traiteurs (Fict), a signalé que la profession avait été informée dès le début de l'année 2010 de l'existence de soupçons de fraude fondée sur la substitution de viandes de cheval et de bœuf. Cette fraude aurait duré de 2006 à 2009 et impliqué certaines des personnes aujourd'hui mises en cause dans le scandale qui a éclaté au début de l'année 2013. Certains adhérents de la Fict en ont immédiatement tiré les conséquences en cessant de travailler dès alors avec les opérateurs concernés.

- Plusieurs facteurs expliquent qu'une fraude de cette ampleur ait été possible et n'ait été que tardivement découverte.

En premier lieu, les produits issus de la filière viande sont échangés à l'échelle européenne sur **un marché particulièrement atomisé**. Les produits concernés par le scandale de la viande de cheval étaient ainsi fabriqués au Luxembourg par la société Comigel à partir de matières premières fournies par l'établissement français Spanghero, qui s'approvisionnait lui-même auprès d'un *trader* néerlandais, à partir duquel la viande, présentée comme originaire de Roumanie ou de Belgique, était expédiée depuis un entrepôt situé à Breda aux Pays-Bas. Certains de ces acteurs n'ont joué qu'un rôle de simple intermédiaire ; d'autres ont effectué des manipulations sur les produits, qui ont ainsi fait l'objet de plusieurs transformations dans divers pays (abattage et découpe en Roumanie, mélange aux Pays-Bas, préparation au Luxembourg..).

En second lieu, la viande apparaît aujourd'hui comme **un produit standardisé** dont les qualités intrinsèques se trouvent effacées par son incorporation dans des matières premières telles que le « minéral » de viande. La Confédération française de la boucherie, charcuterie et traiteurs (CFBCT) a regretté devant votre mission d'information qu'un certain nombre d'acteurs de la filière, dans le contexte d'industrialisation croissante des produits, aient pour unique objectif de vendre un volume élevé de viande qu'ils considèrent comme un produit générique, selon une logique opposée aux efforts accomplis au cours des dernières années sur les labels et les signes de qualité.

Les investigations menées par les autorités françaises et européennes ont par ailleurs mis en évidence **le rôle clé des négociants**, ou *traders*. Pour ces acteurs, la viande représente avant tout une marchandise permettant de réaliser des profits sur des volumes importants de produits. La substitution d'étiquette a ainsi permis de revendre une viande de cheval achetée à très bas prix à un prix beaucoup plus important dès lors qu'elle était présentée comme de la viande de bœuf. De telles interventions sont d'autant plus aisées qu'à la différence de la plupart des autres acteurs de la filière viande, les traders ne se voient pas imposer d'obligations sanitaires spécifiques.

Pour autant, le rôle des négociants dans la chaîne de production des produits carnés ne doit pas être diabolisé. M. Poudelet, directeur de la santé et

des consommateurs à la Commission européenne, a ainsi rappelé devant votre mission d'information que le marché de la viande faisait l'objet d'une spéculation bien moins intense que celui du blé. M. Robert Volut a par ailleurs rappelé que « *les négociants en viande, que l'on qualifie maintenant de « traders » dans la presse [...] sont des opérateurs traditionnellement utiles* ». Ils remplissent en effet un rôle indispensable à l'importation comme à l'exportation. Tandis que certains opérateurs de grande taille doivent se tourner vers les marchés internationaux pour leur approvisionnement, les petites structures qui n'ont pas accès à une large palette de fournisseurs doivent également faire appel à des négociants.

- L'existence de scandales récurrents dans le secteur de la viande pose question.

Plusieurs scandales ont été mis au jour au cours de l'année 2013 au sein de la filière viande. L'introduction de chevaux traités à la phénylbutazone dans la chaîne alimentaire au Royaume-Uni, en infraction avec la réglementation en vigueur en matière de médicaments vétérinaires, a ainsi suscité l'inquiétude. Dans le Finistère, une fraude à l'exportation consistant à présenter de faux rapports d'analyses microbiologiques dans le but de satisfaire à la réglementation sanitaire très stricte de certains pays a concerné 6 000 tonnes de viande de volaille.

Bien que ces fraudes, tout comme l'affaire de la viande de cheval, constituent des infractions à la réglementation sanitaire, **elles n'ont pas pour autant entraîné de problèmes de santé importants chez les consommateurs**. Il est d'ailleurs à noter que les fraudes recourant à des procédés non toxiques ou inoffensifs sur le plan sanitaire sont celles qui présentent le plus de chances de réussite, puisqu'elles sont ainsi très difficilement détectables. Pour autant, les dangers pour la santé publique présentés par de tels agissements doivent être pris en compte.

2. Une réponse européenne et nationale rapide

a) La réponse européenne

Les informations sur la traçabilité des produits concernés par la fraude ont été diffusées entre les États membres à travers le **réseau d'alerte rapide européen (RASFF)**. Le recours à cet outil, en principe prévu pour fonctionner en cas de risque sanitaire et non en cas de fraude, a assuré **une alerte et une communication rapides** qui ont permis de déterminer dans un court délai l'origine des produits incriminés et de prendre des mesures de retrait du marché. Plus de 70 notifications originales, qui ont donné lieu à plus 300 notifications complémentaires, ont été échangées.

Un **plan de contrôle renforcé sur la filière** viande a été adopté et mis en œuvre dans tous les États membres. Dès le 19 février 2013, la Commission a adressé une recommandation à l'ensemble des États membres pour les inciter à **réaliser des tests** de manière coordonnée sur les produits

carnés, afin de pouvoir disposer d'analyses ADN et de rechercher d'éventuels résidus médicamenteux. Cette incitation a été particulièrement bien suivie puisque, alors que 2 000 tests avaient été recommandés par les autorités européennes, ce sont au total 7 259 tests qui ont été réalisés par les autorités officielles des États membres et environ 9 000 qui ont été pratiqués par les opérateurs privés.

LES RÉSULTATS DU PROGRAMME COORDONNÉ DE TESTS SUR L'ADN ET SUR LA PHÉNYLBUTAZONE

Le programme coordonné de tests initié par la Commission européenne avait un double objectif. Il s'agissait en premier lieu de déceler dans les produits alimentaires destinés aux consommateurs finaux la présence de viande de cheval non mentionnée sur l'étiquetage. Il s'agissait ensuite de détecter la présence éventuelle de phénylbutazone dans la viande chevaline.

Moins de 5 % des produits analysés contenaient de l'ADN de cheval et 0,5 % environ des carcasses de cheval analysées contenaient des résidus de phénylbutazone. Selon le commissaire européen chargé de la santé et des consommateurs, M. Tonio Borg, ces résultats montrent que l'affaire de la viande de cheval constituait un problème de fraude et non un scandale sanitaire.

Europol et Eurojust ont également été saisis afin de coordonner le volet judiciaire des investigations.

b) Au niveau national, des pouvoirs publics réactifs

Dès l'annonce de la fraude via le RASFF, plusieurs mesures ont été prises par les autorités françaises.

Des contrôles renforcés ont tout d'abord été conduits auprès des établissements de la filière viande. Des investigations portant sur la dénomination d'espèce coordonnées par la DGCCRF ont permis **d'identifier les circuits d'approvisionnement et de distribution** des produits concernés par la tromperie. Des opérations d'inspection ont également été conduites par les DDCSPP sous l'égide de la DGAL afin de **vérifier la conformité sanitaire** des matières premières utilisées, sous l'angle de la qualité comme sous celui de la traçabilité.

Il a parallèlement été procédé à des **contrôles sanitaires** afin d'écartier tout risque sur ce plan. La Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP) a mené des investigations détaillées sur les installations, les produits et les installations de la société Spanghero. Cette inspection d'urgence a permis de découvrir, parmi les 350 tonnes de viande stockées dans l'établissement, de la viande de mouton séparée mécaniquement. L'agrément de l'entreprise a par ailleurs été immédiatement suspendu par le ministre, avant d'être en partie rétabli au terme des investigations conduites par la BNEVP¹.

Le ministre délégué à l'économie sociale et solidaire et à la consommation, M. Benoît Hamon, a déclaré que **la filière viande serait**

¹ Informations fournies par la DGAL.

placée sous surveillance renforcée pour l'année 2013, ce qui implique la mise en place de contrôles accrus tout au long de la filière.

Des réunions ont également été organisées avec les professionnels de la filière afin d'identifier pour l'avenir des moyens permettant de prévenir ce type de fraude. Plusieurs pistes d'action visant à améliorer les contrôles internes, la qualité, la traçabilité et l'étiquetage d'origine des plats cuisinés à base de viande ont ainsi été présentées le 21 mai 2013. Les professionnels se sont notamment engagés à mettre en **place des chartes antifraudes de contrôles renforcés entre fournisseurs et acheteurs de viandes pour la transformation**. Des standards professionnels pour la viande utilisée dans les plats préparés devront également être définis par **un code des usages** applicable à l'automne 2013. Les professionnels ont par ailleurs pris l'engagement de **mettre en œuvre le plus rapidement possible les démarches volontaires d'étiquetage de l'origine** et de promouvoir les démarches de type VBF (viande bovine française) et VPF (viande porcine française), y compris dans les autres filières.

3. Tirer les enseignements de la crise

Ainsi que l'a affirmé M. Tonio Borg, commissaire européen à la santé et à la politique des consommateurs, « *le récent scandale de la viande de cheval a révélé des marges de progrès possible* », « *bien qu'il n'ait pas entraîné de risques sanitaires* », et alors que l'Europe « *applique les normes de sécurité sanitaire des aliments les plus strictes au monde* ».

a) Un fonctionnement satisfaisant du système de traçabilité, mis en péril par la possibilité de fraudes

Selon le directeur de la santé et des consommateurs de la Commission européenne, que la mission d'information a rencontré lors d'un déplacement à Bruxelles, le cheminement des lots concernés par l'affaire de la viande de cheval a pu être retracé très rapidement et l'origine de la fraude a pu être retrouvée en moins de 24 heures grâce à l'étiquetage des produits concernés. Il apparaît donc que **le dispositif de traçabilité des produits alimentaires présente un fonctionnement satisfaisant** à l'échelle européenne.

La crise a cependant permis de mettre en évidence une **possibilité de falsification** des informations accompagnant les viandes que les contrôles documentaires pratiqués par les autorités officielles comme par les opérateurs de la filière se sont révélés impuissants à mettre au jour. En outre, l'élimination de ses archives par le trader néerlandais impliqué a suffi à **rompre la chaîne de traçabilité** des produits.

b) Intensifier la lutte contre la fraude alimentaire à l'échelle européenne

(1) Par un renforcement des contrôles sur le maillon final de la chaîne.

Un renforcement de la pression de contrôle exercée sur les opérateurs de la filière pourrait permettre de détecter précocement les fraudes en matière alimentaire. Il apparaît de ce point de vue que le maillon industriel de la quatrième transformation est aujourd'hui moins contrôlé que les maillons situés plus en amont. Pour faire simple, le steak haché surgelé est très surveillé, et le bœuf bourguignon beaucoup moins. Or l'affaire de la viande de cheval a montré que les plats préparés, dans lesquels la viande est utilisée comme un ingrédient standardisé, peuvent se prêter à des fraudes à l'espèce.

Le renforcement des contrôles externes pourrait au demeurant être combiné à un renforcement des contrôles des clients des établissements élaborant des plats préparés. Votre rapporteure souligne qu'il appartient d'abord et avant tout à celui qui appose sa marque sur un plat d'effectuer la surveillance de ses sous-traitants. Les industriels rencontrés ont au demeurant souligné que l'image de la marque constitue le véritable capital des grandes sociétés de l'agroalimentaire et que le dommage d'image qu'elles subissent en cas de scandale devrait les conduire à davantage de vigilance.

<p>Proposition n° 2 : Renforcer les contrôles des établissements de quatrième transformation, en particulier dans le secteur des plats préparés.</p>

(2) Par une meilleure coordination à l'échelle de l'Union européenne

Dans la mesure où la falsification opérée a impliqué des acteurs opérant à l'échelle de l'Union européenne, l'affaire de la viande de cheval a également révélé la nécessité de **renforcer la lutte contre la fraude au niveau européen par une meilleure coopération des services de contrôle nationaux**. Une infraction peut en effet trouver son origine dans un autre pays que celui dans lequel sont transformés ou distribués les produits concernés : dans l'affaire de la viande de cheval, la substitution d'étiquetage a été effectuée aux Pays-Bas pour des produits distribués dans plusieurs États membres. Selon la DGCCRF, les contrôles documentaires réalisés en France ne permettaient donc pas de détecter la fraude, puisque la viande qui se trouvait sur le territoire français était accompagné de documents indiquant qu'il s'agissait de bœuf et que la compétence des corps de contrôle des États membres de l'UE ne s'étend pas au-delà du territoire national. La consolidation de la coopération entre les États membres pourrait se traduire par une amélioration du partage des informations disponibles et par l'adoption de méthodes de lutte harmonisées.

Le plan d'action européen en cinq points mis en œuvre dès le mois de mars 2013 prévoit en ce sens de **mettre en place un système d'échange d'informations pour les cas de manquements frauduleux à la législation alimentaire** sur le modèle du fonctionnement du RASFF en cas de danger sanitaire.

Il a été indiqué à votre mission d'information que la direction générale santé et consommateurs de la Commission européenne s'efforce actuellement de mettre en place **une équipe spécialement compétente en matière de fraude** dans le cadre du contrôle de l'application de la réglementation sanitaire. Pour le moment composée d'effectifs très réduits (2,5 ETP), cette équipe mènerait à terme une double mission de prévention de la fraude et de réaction en cas de pratique frauduleuse avérée, en s'appuyant sur un système de vigilance informatique.

Proposition n° 3 : Approfondir la coopération entre services de contrôle des États membres de l'Union européenne chargés de la lutte contre les fraudes alimentaires.

(3) Par un alourdissement des sanctions en cas de fraudes alimentaires

La fraude alimentaire est constitutive d'une tromperie du consommateur, sanctionnée, en application de l'article L. 213-1 du code de la consommation, par une peine maximale de deux ans d'emprisonnement et 37 000 euros d'amende. Si la tromperie a pu rendre la marchandise dangereuse, la peine est doublée. Certes, les sanctions sont encore plus lourdes lorsque la fraude a des conséquences sur la santé des victimes, pouvant aller jusqu'au délit d'empoisonnement, mais le cas est peu fréquent. Dans ces conditions, il peut être tentant de dégrader la qualité des produits alimentaires, de manière presque imperceptible, sans que le consommateur ne puisse s'en apercevoir. Or ce type de comportement pourrait avoir des conséquences sanitaires.

Dans un but de prévention des risques en matière de santé publique, il apparaît nécessaire de **mettre en place des sanctions véritablement dissuasives pour les fraudes alimentaires**. Le paquet de mesures présenté le 6 mars 2013 par la Commission propose ainsi d'instaurer des sanctions financière annulant l'avantage économique recherché par la fraude. Le projet de loi sur la consommation, actuellement en cours d'examen au Parlement, propose également des mesures allant en ce sens : son article 65 prévoit de porter les sanctions à 300 000 euros d'amende et jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires réalisé par l'entreprise concernée lors de l'exercice précédent.

Proposition n° 4 : Durcir les sanctions en cas de tromperie du consommateur sur les denrées alimentaires.

II. POUR UNE MEILLEURE COPRODUCTION DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DANS LA FILIÈRE VIANDE ENTRE LES ENTREPRISES, LA PUISSANCE PUBLIQUE ET LES CONSOMMATEURS

La qualité sanitaire des produits issus de la filière viande est garantie par **une collaboration étroite entre les professionnels du secteur et les services de l'État**. Tandis que les premiers endossent la responsabilité en matière sanitaire et sont à ce titre soumis à plusieurs obligations, les seconds assument une fonction de contrôle et de régulation.

A. LE RÔLE ESSENTIEL DES ENTREPRISES ET OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES DE LA FILIÈRE

1. La filière viande, une filière très atomisée

a) Les éleveurs, premier maillon de la chaîne de sécurité sanitaire

Depuis la crise de la vache folle est assurée **une forte traçabilité des animaux**. Afin de répondre aux prescriptions du règlement (CE) n° 178/2002, plusieurs mesures sont mises en œuvre au stade de l'élevage¹ :

– Un **registre d'élevage** tenu par les éleveurs permet d'enregistrer tous les mouvements d'animaux pour une exploitation (naissances et décès, entrées et sorties). Il fournit également des informations sur leur état de santé, notamment s'agissant des traitements médicamenteux administrés. Ces éléments doivent être conservés pendant au moins de cinq ans. De l'observation de ces règles dépend en partie l'obtention des aides financières attribuées dans le cadre de la politique agricole commune (PAC).

– Chaque animal est **identifié dès sa naissance**, que ce soit par l'apposition de boucles auriculaires pour les bovins et les ovins, par un tatouage pour les porcs ou par un transpondeur pour les chevaux.

– Ces données sont **enregistrées** à l'échelon national sur des bases de données informatiques.

En outre, **seuls les animaux sains sont abattus et commercialisés**. Une surveillance particulière est mise en œuvre pour détecter les animaux qui pourraient être atteints d'ESB, qui fait l'objet d'une déclaration obligatoire en France. Lorsque les suspicions d'ESB sont confirmées par un examen clinique approfondi, l'animal est euthanasié et son cadavre est détruit par incinération à l'équarrissage. Lorsqu'un prélèvement effectué sur le tronc cérébral de l'animal après euthanasie confirme le cas d'ESB, tous les animaux du

¹ J.-D. Bailly, H. Brugère, H. Chardon, *Micro-organismes et parasites des viandes : les connaître pour les maîtriser, de l'éleveur au consommateur, Cahiers sécurité des aliments du Centre d'information des viandes.*

troupeau de la même cohorte d'âge ainsi que la descendance de l'animal concerné sont euthanasiés et détruits.

b) Les établissements de transformation de la viande au cœur des préoccupations sanitaires

Du producteur au consommateur, la viande subit toute une série de transformations, le plus souvent dans des établissements différents. La **première transformation** comprend la collecte et l'abattage de l'animal, à l'issue duquel sont obtenus et vendus les carcasses et les coproduits. La **deuxième transformation** comprend le désossage et la découpe des carcasses. La **troisième transformation** permet d'obtenir des produits piécés correspondant à des unités de vente au consommateur (UCV), que celui-ci soit industriel ou particulier. Enfin, la **quatrième transformation** correspond à la fabrication de produits élaborés à base de viande, et notamment de plats cuisinés.

LE « MINERAI » DE VIANDE

Le terme de « minerais » de viande, qui a été largement utilisé à l'occasion de l'affaire de la viande de cheval, est un **terme professionnel d'usage** utilisé par les industriels. Il n'existe pas de définition normative de ce terme dans les textes français ou européens.

Selon la définition figurant dans un accord professionnel (*Liste interfédérale des produits issus de l'atelier de découpe des bovins* de juin 2007) et partagée par les exploitants du secteur et par l'administration, ce terme renvoie à un produit composé de petits morceaux issus de la découpe de la viande. Il **contient du muscle, du gras attenant et une petite partie du tissu conjonctif** qui entoure les muscles¹. Il est possible qu'il contienne également des nerfs, des tendons et des aponévroses².

Qu'il soit congelé ou frais, le minerais n'est traditionnellement pas remis au consommateur. Il s'agit principalement d'un **produit intermédiaire utilisé par les industries de transformation** qui entre dans la fabrication de produits tels que les viandes hachées, les saucisses et les plats cuisinés. Selon l'Institut de l'élevage, sur une carcasse de vache allaitante, le minerais, uniquement issu d'avants, représenterait environ 27% de la carcasse après désossage et découpe.

Ce produit n'est pas considéré comme particulièrement sensible dans les analyses de risques réalisées par la DGAL. Les enquêtes bactériologiques effectuées n'ont pas démontré de danger particulier sur ces produits provenant d'abattoirs où une inspection des carcasses est systématiquement réalisée, issus d'ateliers de découpe agréés et le plus souvent conservés à très basse température.

En raison des risques particuliers présentés par leurs activités, les établissements de transformation sont soumis à **de nombreuses obligations**. Ils doivent ainsi obligatoirement être agréés, établir un plan de maîtrise sanitaire (PMS) fondé sur une analyse des risques et réaliser des autocontrôles réguliers. Comme l'ensemble des opérateurs de la filière, ils doivent également assurer la traçabilité de leurs produits.

¹ Indications fournies par la DGAL.

² Indications fournies lors de l'audition de M. Christian Le Lann, membre de la Confédération française de la boucherie, charcuterie et traiteurs (CFBCT). Selon lui, il serait même possible que le « minerais » contienne également des abats, bien que leur utilisation dans ce cadre soit interdite.

Des critères microbiologiques à respecter par les établissements de transformation pour garantir l'acceptabilité d'un lot de denrées alimentaires sont également prévus par la réglementation européenne.

L'ensemble de ces éléments est contrôlé par les services officiels au cours d'inspections régulières.

**LE RESPECT DE CRITÈRES BACTÉRIOLOGIQUES DE SÉCURITÉ ET D'HYGIÈNE
AU STADE DE LA TRANSFORMATION**

Des **critères microbiologiques de sécurité et d'hygiène** pour la production des denrées alimentaires sont définis à la fois par les professionnels sur la base d'une analyse des risques et par les règlements européens d'application du paquet hygiène (règlement (CE) n° 2073/2005¹).

Tandis que des critères d'hygiène des procédés fixent des valeurs indicatives de contamination dont le dépassement exige la mise en place de mesures correctives, des critères de sécurité définissent l'acceptabilité d'un produit mis sur le marché.

Des **seuils bactériologiques** sont ainsi définis pour plusieurs agents pathogènes : par exemple, aucune viande hachée ou préparation de viande de volaille, qu'elle soit destinée à être consommée crue ou cuite, ne peut être distribuée si la présence de *Salmonella* est constatée dans un échantillon de 25 g. Est en outre prévue la mise en œuvre d'un **plan d'échantillonnage** précis pour la réalisation des analyses bactériologiques.

c) La distribution : le maillon ultime

Les viandes et produits carnés peuvent parvenir au consommateur sous deux formes. Ils peuvent tout d'abord être commercialisés dans le **rayon libre-service** des grandes et moyennes surfaces (GMS) après découpage et conditionnement dans des ateliers spécialisés agréés. Ils peuvent également être **préparés à la demande** et à la vue du client, comme c'est le cas dans les boucheries indépendantes et au rayon boucherie traditionnelle des GMS.

A ce stade de la filière, les points sensibles pour la préservation de la qualité sanitaire des produits résident dans les modalités de conditionnement et le respect des durées et températures de conservation.

En protégeant les viandes de l'environnement extérieur, le **conditionnement** permet d'empêcher une contamination des produits au cours des manipulations et du stockage. Il existe plusieurs modes de conditionnement (sous film étirable, sous vide, sous atmosphère modifiée, dans un papier « boucher » spécifique). Il est à noter que la réglementation européenne, contrairement à celle de certains pays étrangers (États-Unis et Brésil, par exemple), interdit l'utilisation de conservateurs ou le recours au procédé de l'ionisation pour préserver la qualité microbiologique des viandes fraîches.

Les modalités de conservation des produits sont différentes pour les **produits surgelés**, aliments stabilisés d'un point de vue microbiologique pour lesquels est définie une date limite d'utilisation optimale (DLUO) dont le

¹ Règlement (CE) n° 2073/2005 de la Commission du 15 novembre 2005 concernant les critères microbiologiques applicables aux denrées alimentaires.

dépassement n'entraîne pas de risque sanitaire à condition que les températures de conservation soient respectées, et les **produits réfrigérés**. Pour ces derniers est définie une **date limite de consommation** (DLC) dont le dépassement entraîne une altération des qualités sanitaires du produit, qui devient alors impropre à la consommation. La fixation de la DLC relève de la responsabilité des opérateurs, qui doivent pour ce faire procéder à des analyses de risques. La commercialisation des produits alimentaires au-delà de leur DLC par les professionnels des métiers de l'alimentation constitue une faute passible de sanctions pénales.

Aussi le procédé de la **remballe**, qui consiste à reconditionner un produit périssable afin de reporter artificiellement sa DLC et de le proposer plus longtemps à la vente, constitue-t-il une pratique particulièrement préoccupante du point de vue de la sécurité sanitaire. Lors de leur audition par la mission d'information, les représentants de la DGCCRF ont indiqué que ce procédé, régulièrement quoique de moins en moins souvent observé, faisait l'objet d'une **surveillance active** qui mobilise les équipes départementales au sein des services déconcentrés.

Il a été signalé à la mission d'information par le syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire (SNISPV) que la **baisse de la fréquence des inspections** dans les entreprises du secteur alimentaire, qui découle nécessairement de la diminution des effectifs des services de contrôle, touche **particulièrement les établissements de remise directe et de restauration collective**¹.

Les priorités d'action définies pour 2013 pour le programme 206 « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » font ainsi apparaître une diminution de 45 % des effectifs alloués au contrôle des établissements de remise directe et de restauration collective par rapport à 2012². En 2013, 60 ETP seulement seront affectés au contrôle des 400 000 établissements de remise directe tandis que 43 ETP assureront l'inspection des 100 000 établissements de restauration collective.

Selon le SNIVSPV, en retenant l'hypothèse selon laquelle 200 inspections sont réalisées annuellement par chaque ETP, un établissement de remise directe sera contrôlé en moyenne 3 fois au cours du siècle et un établissement de restauration collective aura moins d'une chance sur 11 d'être inspecté en 2013.

Intensifier les contrôles, et surtout effectuer le suivi des recommandations émises à l'issue des contrôles, paraît incompatible avec les effectifs disponibles. Une réflexion sur un dispositif de délégation des

¹ Les établissements de remise directe sont les établissements ne commercialisant leurs produits qu'en remise directe au consommateur final (détaillants) et ceux dont l'activité ne comporte que de l'assemblage de produits (restaurants).

² Note de service DGAL/MAPP/2012-8179 du 8 août 2012, Orientations générales des missions du programme 206 « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » et priorités d'action 2013.

contrôles, le cas échéant financé par une redevance sanitaire spécifique, pourrait être utilement engagée.

Proposition n° 5 : Intensifier les contrôles sanitaires effectués auprès des établissements de remise directe et de restauration collective.

2. La généralisation des démarches qualité, du pré à l'assiette

a) La sécurité sanitaire, socle du commerce de la viande

L'exigence d'innocuité qui s'applique, aux termes du règlement européen n° 178/2002, à l'ensemble des produits destinés à la consommation humaine, concerne tant les denrées produites sur le territoire de l'UE et destinés aux consommateurs européens que les produits importés de pays tiers et ceux destinés à l'exportation vers des pays extra-européens.

- Une harmonisation des règles alimentaires sur le territoire de l'Union européenne

Dans le cadre du marché unique européen, l'observation de règles harmonisées par l'ensemble des opérateurs de la filière viande – éleveurs, marchands de bestiaux, abattoirs, établissements de transformation industrielle, transporteurs, distributeurs – permet d'offrir les mêmes garanties sanitaires à l'ensemble des consommateurs européens.

- Une exigence de sécurité applicable aux produits en provenance de pays tiers

Les importations en provenance de pays tiers sont soumises à des règles très strictes visant à garantir que toutes les marchandises qui pénètrent dans l'UE satisfassent **aux mêmes exigences que les produits en provenance des États membres**, s'agissant tant de l'hygiène et de la sécurité des denrées alimentaires que du statut sanitaire des animaux.

Selon un système d'importation dit « fermé », seules sont autorisées les importations de produits d'origine animale **en provenance de pays autorisés par la Commission européenne** en raison des garanties sanitaires associées à leur production. En pratique, une liste de pays exportateurs autorisés sur laquelle figurent également les établissements agréés du pays en question est établie. L'inscription d'un pays sur cette liste résulte du respect de **plusieurs critères**, dont :

- l'existence dans le pays exportateur d'une autorité vétérinaire compétente et disposant des moyens suffisants pour effectuer des inspections efficaces ;

- le respect des normes de santé animales définies par l’office international des épizooties (OIE) ;
- l’existence d’un système de contrôle permettant de garantir le respect des exigences communautaires en matière de résidus des médicaments vétérinaires, pesticides et contaminants ;
- la conception et la soumission à la Commission européenne d’un programme de contrôle à renouvellement annuel ;
- le statut du pays exportateur au regard de l’ESB, qui est défini par une évaluation des risques ;
- l’existence d’un agrément répondant aux exigences européennes et faisant l’objet de contrôles réguliers pour les entreprises de la filière viande. Seules les denrées provenant des établissements agréés sont autorisées à l’importation sur le marché européen.

Le respect de ces exigences est confirmé par une **inspection de l’Office alimentaire et vétérinaire (OAV)** de la Commission dans le pays tiers.

Les produits importés doivent franchir un **poste d’inspection frontalier** agréé, placé sous l’autorité d’un vétérinaire officiel, au niveau duquel sont contrôlées les certifications sanitaires établies par l’autorité compétente. Afin de maintenir une pression de contrôle suffisante, des contrôles physiques sont également opérés sur les produits en fonction du risque présenté et du résultat des vérifications précédemment effectuées. Les produits non conformes à la législation alimentaire doivent la plupart du temps être détruits.

En cas de problème sanitaire constaté sur une denrée importée, **une information de l’État d’origine** doit être assurée afin de permettre la mise en place rapide de mesures correctives. Lorsqu’un produit dangereux en provenance d’un pays tiers est repéré, celui-ci en est informé par le RASFF. Si un problème grave et persistant est détecté sur les denrées en provenance d’un État tiers, il lui est demandé, par une lettre de la Commission, de prendre d’urgence des mesures correctives consistant par exemple à supprimer les opérateurs en cause des listes d’établissements autorisés à exporter leur production vers les États membres de l’UE ou à intensifier les contrôles.

- Une exigence de sécurité étendue aux marchés extérieurs

Lorsqu’un État tiers vers lequel sont exportées des denrées alimentaires en provenance de l’Union européenne n’a pas d’exigence particulière en matière d’exportation, **les produits exportés doivent au minimum respecter les conditions sanitaires prévues par les réglementations européennes et nationales**. L’article 12 du règlement européen n° 178/2002 prévoit en effet que les denrées alimentaires exportées ou réexportées de l’Union européenne dans le but d’être mises sur le marché dans un pays tiers respectent les prescriptions applicables de la législation

alimentaire. En outre, l'article 2 de l'arrêté du 25 avril 2000 relatif à la sécurité vétérinaire dispose que pour pouvoir être exportées, les marchandises doivent au minimum respecter les conditions sanitaires prévues par les réglementations nationales et européennes et, le cas échéant, les conditions supplémentaires exigées par le pays destinataire.

Les démarches exigées des opérateurs pour l'exportation de leurs produits dépendent du degré de reconnaissance de la réglementation européenne par les pays tiers. Certains pays, comme la Suisse, reconnaissent totalement la réglementation européenne. D'autres, comme les États-Unis et le Canada, n'en reconnaissent qu'une partie et exigent certaines conditions supplémentaires, ou utilisent un système dit « fermé » pour certains produits. D'autres enfin se fondent sur le respect de leur seule réglementation spécifique. En fonction de ces divers paramètres, les opérateurs doivent engager des démarches différentes pour obtenir un agrément à l'export de leur produit.

Par la **certification**, les États apportent aux pays destinataires la garantie que les produits exportés répondent à ses exigences en matière sanitaire.

b) Le perfectionnement de la démarche qualité dans l'industrie de la viande

(1) Des référentiels devenus incontournables

- La démarche HACCP

Le règlement européen n° 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires¹ a généralisé l'application par les exploitants du secteur alimentaire, en dehors de la production primaire, de **procédures normalisées fondées sur les principes du système HACCP** (analyse des risques et maîtrise des points critiques, en anglais *hazard analysis critical control point*) issu du *Codex alimentarius*².

Cette méthode consiste à identifier et évaluer les dangers significatifs au regard de la sécurité des aliments, qu'il s'agisse de dangers biologiques, chimiques ou physiques, afin de pouvoir **maîtriser les points critiques** du cycle de production, de transformation et de distribution grâce au respect d'un certain nombre d'exigences.

¹ Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires.

² Recueil de normes internationales en matière alimentaire élaboré par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

LES SEPT PRINCIPES DU SYSTÈME HACCP

1. Procéder à une **analyse des risques** en identifiant et évaluant tout danger éventuel associé à la production alimentaire qu'il y a lieu d'éviter, d'éliminer ou de ramener à un niveau acceptable, et en identifiant les mesures nécessaires à sa maîtrise.
2. Déterminer les **points critiques** au niveau desquels un contrôle est indispensable.
3. Établir les **seuils critiques** au-delà desquelles une intervention est nécessaire.
4. Appliquer des procédures de surveillance des points critiques efficaces (tests, observations programmées).
5. Mettre en œuvre des **actions correctives** lorsque la surveillance révèle qu'un point critique n'est pas maîtrisé.
6. Établir des **procédures d'autocontrôle** afin de vérifier que le système HACCP fonctionne efficacement.
7. Établir un **système documentaire** permettant d'enregistrer l'application effective de ces mesures et à faciliter les contrôles officiels.

- Des référentiels harmonisés à l'échelle mondiale

L'**International food standard (IFS)**, fondé sur le système HACCP et la norme Iso 9001, est un référentiel d'audit créé en 2003 et utilisé pour la **certification des fournisseurs d'aliments des marques de distributeurs**. Il permet de garantir la sécurité et la qualité des produits alimentaires vendus sous marque de distributeur (MDD), qui représentent une part significative des produits alimentaires disponibles.

Comprenant 325 points portant sur la fabrication et le contrôle des aliments, le management qualité, la traçabilité ou encore la démarche HACCP, il est utilisé par les fournisseurs à toutes les étapes de la transformation des aliments. Il est élaboré par les représentants du commerce de détail des produits alimentaires européens (en France, la Fédération du commerce et de la distribution – FCD).

Le référentiel IFS est conforme à la **norme GFSI** (*Global food safety initiative*), instaurée en 2000 par des distributeurs du CIES-Global food business forum, qui représentent une part très importante du marché alimentaire mondial. Cette norme visait à harmoniser les exigences des référentiels relatifs à la sécurité des produits alimentaires.

D'autres normes harmonisées en matière de sécurité alimentaire sont également utilisées par les opérateurs de plusieurs pays, telle que la norme **Iso 2200**, applicable par tous les organismes de la filière agro-alimentaire.

- Les guides de bonnes pratiques d'hygiène

Le règlement européen n° 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires prévoit également que l'élaboration de **guides de bonnes pratiques d'hygiène** (GBPH) pour les exploitants du secteur alimentaire doit être encouragée par les États membres de l'UE.

Ces documents de référence, qui contiennent des conseils relatifs au respect des règles générales d'hygiène et des recommandations relatives à l'application des principes HACCP, sont d'application volontaire. Ils

permettent **d'aider les professionnels à atteindre les objectifs fixés par la réglementation**. Ils sont particulièrement utiles aux PME dans la mesure où ils permettent de mutualiser les premières étapes de la démarche HACCP. Au moins une personne dans chaque établissement doit être formée à la démarche HACCP ou aux principes des guides de bonnes pratiques d'hygiène.

Rédigés par les branches professionnelles, ils doivent être **évalués et validés par les autorités sanitaires** au regard de leur applicabilité et du respect des principes généraux d'hygiène alimentaire figurant dans le *Codex alimentarius*. De tels guides peuvent également être adoptés à l'échelle européenne et sont alors évalués par la Commission et les comités permanents qui l'assistent.

Dans le secteur des produits carnés sont notamment mis en œuvre des GBPH pour la boucherie (1999), la charcuterie artisanale (2001), la charcuterie à la coupe en GMS (2002), la viande en GMS (2002), la transformation et la commercialisation de volailles et de porcs (2004), les industries charcutières (2011). D'autres guides sont en préparation, notamment pour l'abattage et la découpe dans les petites structures de la filière volaille¹.

(2) Le renforcement des normes applicables

- La charte des bonnes pratiques d'élevage

Une quatrième version de la charte des bonnes pratiques d'élevage a été lancée en 2012. Par cette charte, à laquelle adhèrent de manière volontaire plus de 110 000 éleveurs, les professionnels se sont notamment engagés à garantir l'hébergement des animaux dans des abris suffisamment éclairés et aérés et l'aménagement d'abris pour les animaux élevés en plein air, le stockage des aliments dans un endroit sec, une analyse de risques sur les exploitations, l'utilisation raisonnée des médicaments vétérinaires. Ces mesures contribuent à **réduire l'exposition des animaux à certains contaminants pathogènes**.

- La charte antifraude de l'Ania

Dans le contexte du scandale de la viande de cheval, l'Ania a adopté le 20 février 2013 **une charte visant à lutter contre les fraudes consistant à opérer une substitution d'espèce** dans la filière viande. Cette charte, qui a reçu l'aval des autorités publiques, contient plusieurs engagements majeurs.

Afin de faciliter la détection des fraudes, elle vise tout d'abord à **renforcer la transmission des informations** documentaires techniques sur les produits entre les différents maillons de la filière, afin de faciliter la détection des fraudes. Elle tend ensuite à **optimiser la conduite des contrôles** documentaire, visuel et organoleptique effectués par les opérateurs à la réception des produits. Elle prévoit également la **mise en place de procédures de contrôle renforcé** sur les transactions portant sur les produits carnés qui se traduiront par une vérification de l'espèce animale dès lors que plusieurs

¹ Indications figurant sur le site du ministère de l'agriculture.

indices font naître un doute sur ce point. Plusieurs d'entre eux sont énumérés à ce titre par la charte : état de transformation de la marchandise, niveau de qualité de la viande, défaut d'étiquetage, nouveau fournisseur, intermédiaire non référencé, ou encore écart de prix anormal par rapport au prix du marché. Un premier niveau de contrôle renforcé se traduirait notamment par une augmentation de la fréquence des contrôles, tandis qu'un second niveau verrait la mise en œuvre d'analyses par sondage visant à identifier l'espèce et la réalisation d'un audit relatif aux procédés et à la traçabilité chez le fournisseur.

Un **code des usages** applicables aux viandes utilisées comme ingrédients dans les plats préparés devrait également être mis en place au cours du second semestre 2013.

- La codification des usages dans la charcuterie

Les artisans et industriels de la charcuterie se sont dotés dès 1969 d'un **code des usages de la charcuterie, de la salaison et des conserves de viande**. Ce document recense et codifie les usages de l'ensemble de la profession et définit avec précisions plus de 400 produits de charcuterie.

Il est utilisé comme **référentiel** par l'ensemble de la profession, les distributeurs, mais aussi par les organismes de contrôle et les tribunaux lorsqu'ils doivent déterminer l'existence d'une fraude. Il permet également d'assurer **une bonne information des consommateurs** quant à l'appellation et à la composition des produits.

Afin de tenir compte des évolutions de la réglementation, de l'accroissement de la circulation des marchandises et des progrès des travaux sur la qualité alimentaire, ce code a été **largement refondu en 1997**, au terme d'une large concertation avec les professionnels et en lien avec les autorités officielles. Cette nouvelle version est structurée en trois parties : elle codifie les usages en matière d'étiquetage, de définition des produits et de contrôles.

3. Les limites des autocontrôles

a) L'autocontrôle, premier étage de la fusée

En application de l'article L. 212-1 du code de la consommation, les produits doivent répondre dès leur première mise sur le marché aux prescriptions relatives à la sécurité et à la santé des personnes, à la loyauté des transactions commerciales et à la protection des consommateurs. La vérification de cette conformité relève de la **responsabilité des opérateurs**. Cette obligation législative a été précisée et harmonisée au niveau européen par le paquet hygiène entré en vigueur en 2006, qui a consacré une nouvelle approche de la sécurité sanitaire en imposant aux professionnels **une obligation de résultat** en la matière.

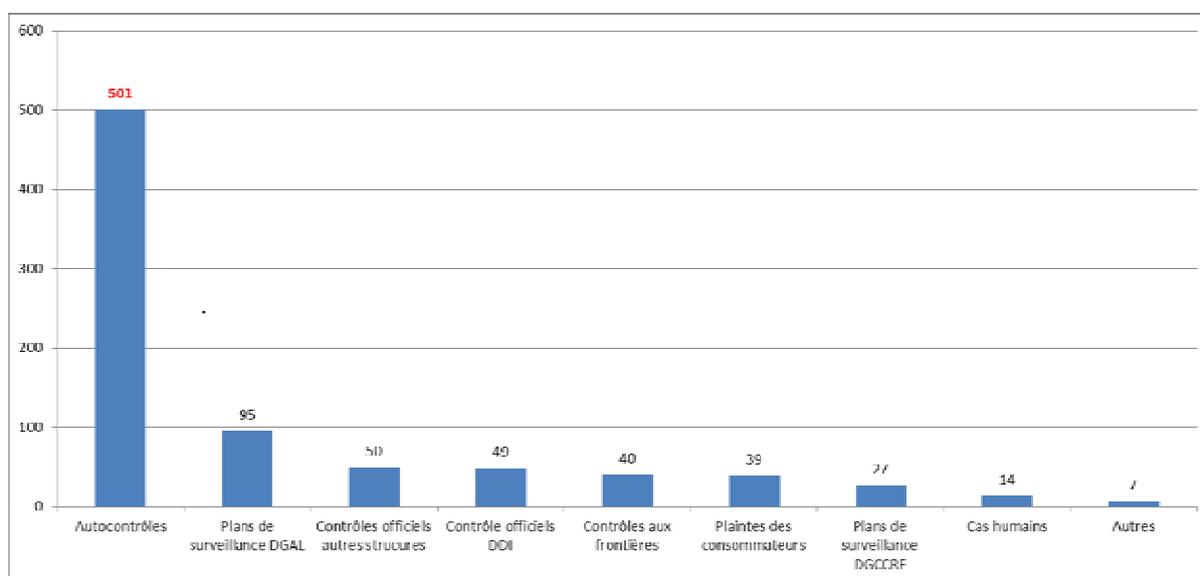
Afin de satisfaire à cette obligation, les professionnels doivent mettre en place des **mesures de maîtrise des risques**, et notamment élaborer un **plan**

de maîtrise sanitaire. Celui-ci doit définir de bonnes pratiques d'hygiène, mettre en œuvre les principes de la démarche HACCP, prévoir des procédures de traçabilité des produits et prévoir les modalités de retrait et de rappel des produits à mettre en œuvre en cas de danger sanitaire. Il doit également définir **un plan d'autocontrôles** permettant de valider, de surveiller et de vérifier l'efficacité du dispositif de maîtrise préventif des dangers sanitaires. Selon la DGCCRF, le non-respect de cette obligation peut caractériser l'élément intentionnel de l'infraction de tromperie. L'efficacité et la mise en œuvre du plan de maîtrise sanitaire sont contrôlées par les autorités sanitaires à l'occasion des inspections réalisées par les services officiels de contrôle.

La place prépondérante accordée aux autocontrôles depuis l'entrée en vigueur du paquet hygiène traduit **une réorientation complète du système de gestion de la sécurité sanitaire des aliments.** Une approche fondée sur la **maîtrise des procédés en amont** a remplacé le contrôle des produits finis.

La répartition des signalements de non-conformités sur les produits d'origine animale, les denrées en contenant et les aliments en animaux selon leur source de notification pour l'année 2011 met en évidence le rôle essentiel des professionnels dans la sécurité sanitaire de leurs produits. Les autocontrôles constituent en effet de très loin la première source d'enregistrements de non-conformités.

Répartition des enregistrements de non-conformités par source de notification pour l'année 2011



Source : DGAL

b) L'autocontrôle ne saurait suffire

En dépit des nombreuses obligations qui incombent aux opérateurs, ceux-ci ont cependant toujours la possibilité de **contourner intentionnellement la législation sanitaire**, et notamment de procéder à des falsifications d'étiquetage. De telles falsifications sont souvent d'autant plus difficiles à détecter que les professionnels connaissent très bien la réglementation applicable ainsi que les moyens de la contourner. L'affaire de la viande de cheval qui a éclaté au premier trimestre de l'année 2013 est à cet égard particulièrement éloquente : plusieurs opérateurs d'une même filière – le négociant néerlandais et les industriels Spanghero et Tavola-Comigel – avaient procédé à des falsifications d'étiquettes, ce qui rendait tout autocontrôle par définition inutile.

Par ailleurs, il peut être très difficile aux opérateurs qui se trouvent concernés par des pratiques frauduleuses sur les produits qui leur parviennent sans avoir eux-mêmes intentionnellement manqué à la législation de détecter de telles pratiques, notamment dans les cas de substitutions d'espèce. Ainsi que l'a souligné la DGCCRF, il est en effet impossible de distinguer visuellement la viande de cheval de la viande bœuf lorsqu'elle est surgelée. La substitution ne peut alors être révélée que par des tests ADN, qu'il n'est pas habituel de pratiquer et qui sont très coûteux.

Il se peut en outre que **l'application faite par certains opérateurs de l'obligation d'autocontrôle** ne permette pas d'assurer la sécurité sanitaire des produits. Selon M. Didier Gautier, directeur du service national des enquêtes (SNE) de la DGCCRF, certains professionnels se montreraient ainsi **peu diligents** dans la mise en œuvre de cette obligation, notamment du point de vue de la fréquence des autocontrôles réalisés. L'enquête menée dans le cadre du scandale de la viande de cheval a par exemple permis de constater que le dernier autocontrôle réalisé par un grand acteur de la distribution datait de novembre 2011.

Au total, **l'ampleur de l'affaire de la viande de cheval a révélé une forme de faillite du système d'autocontrôle**. Il est par ailleurs à noter que le renforcement de la certification privée ne saurait remplacer les contrôles officiels. Les opérateurs ont en effet besoin d'une **autorité fiable de référence** pour évaluer et certifier les procédures sanitaires mises en œuvre.

B. UNE EXIGENCE FONDAMENTALE : AMÉLIORER ET HARMONISER AU NIVEAU EUROPÉEN LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE PUBLIC DES ACTEURS DE LA FILIÈRE VIANDE

1. Améliorer l'efficacité des contrôles sur les opérateurs économiques de la filière

a) Plusieurs intervenants dans le contrôle par l'État des acteurs de la filière viande

(1) Le rôle des services vétérinaires

La DGAL, qui dépend du ministère de l'agriculture, a pour mission de **veiller à la qualité et à la sécurité des aliments à chacun des maillons de la chaîne alimentaire**, de la production primaire à la remise des denrées au consommateur. Son domaine de compétence, très large, englobe la santé et protection des animaux et des végétaux, la sécurité et la qualité des aliments, l'élaboration de la réglementation et des référentiels auxquels sont soumis les professionnels et le contrôle de leur application, la surveillance du territoire et la gestion des alertes sanitaires d'origine alimentaire, la certification pour l'exportation et les contrôles à l'importation, ainsi que la promotion de pratiques plus respectueuses de l'environnement et de la santé publique.

Les compétences relatives au contrôle des opérateurs de la filière viande sont clairement réparties entre les services vétérinaires de la DGAL et la DGCCRF. La DGAL est en charge du **pilotage du contrôle sanitaire de la filière viande**, tandis que les questions de fraude et de loyauté des transactions commerciales concernent exclusivement la DGCCRF. Dans les abattoirs, les enquêteurs de la DGCCRF interviennent sur des aspects économiques tandis que la DGAL contrôle le respect des règles sanitaires. En matière d'hygiène alimentaire, les produits d'origine animale ressortent de la compétence de la DGAL et les produits d'origine végétale de celle de la DGCCRF.

Afin de mener à bien ses missions, la DGAL dispose de moyens **en administration centrale comme sur le terrain** au sein des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection de la population (DDCSPP) et des directions départementales de la protection des populations (DDPP), selon la taille des départements concernés. La **brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires** peut être sollicitée par le ministre en charge des questions alimentaires à travers le directeur général de l'alimentation ou par la justice. Un peu plus de 1 000 agents sont affectés aux contrôles des carcasses en abattoir. Les agents de contrôle disposent de **pouvoirs de police administrative et judiciaire**.

LA BRIGADE NATIONALE D'ENQUÊTES VÉTÉRINAIRES ET PHYTOSANITAIRES

Créée en 1992, la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP) est une unité de la DGAL dont le directeur (actuellement, une directrice) est placée sous l'autorité directe du directeur général de l'alimentation. Elle se concentre sur la lutte contre la délinquance organisée dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire.

Disposant d'une compétence territoriale nationale, la BNVP a son siège administratif à Rungis (94) et est organisée en **4 bases logistiques** réparties sur le territoire (Rungis, Toulouse, Nantes, Lyon).

Ses agents, comme les personnels des services de contrôle, disposent de **pouvoirs de police administrative** (ils agissent alors en collaboration avec les services déconcentrés – DD(CS)PP et DRAFF) **et judiciaire** (sous l'autorité du magistrat compétent et de l'officier de police directeur de l'enquête). Ils peuvent notamment prononcer des mises en demeure, des mises sous séquestre et dresser des procès-verbaux.

Aux termes de l'arrêté du 30 juin 2008, la BNVP « a pour mission de mener à bien des investigations dans le cadre de la lutte contre la délinquance organisée dans le domaine sanitaire et d'apporter un appui technique aux services de contrôle sanitaire, notamment en cas de crise ». D'un point de vue opérationnel, ces missions sont réparties en trois catégories :

– **La lutte contre la délinquance sanitaire et phytosanitaire organisée.** Dans ce cadre, la BNEVP réalise des enquêtes visant à rechercher et à constater les infractions et à traduire leurs auteurs en justice et apporte son concours aux autorités judiciaires, aux autorités de police, aux autorités douanières et aux administrations. Elle intervient par exemple en matière de trafic des carnivores domestiques, de denrées alimentaires et de médicaments vétérinaires.

– **La réalisation d'enquêtes administratives à la demande de la DGAL.** Lorsqu'un risque spécifique est identifié par la DGAL, comme par exemple la très grave intoxication alimentaire de 2005 survenue à la suite de la consommation de viande hachée, elle confie à la BNEVP une enquête nationale visant à identifier les contrevenants à la législation. Dans ce cadre ont notamment été menées en 2006 et 2007 une enquête sur la viande hachée, en 2008 une enquête sur la VSM et en 2009 une enquête sur les matières premières utilisées dans les charcuteries premier prix.

– **Un appui technique aux services de contrôle sanitaire,** soit en cas de crise sanitaire nécessitant une intervention en urgence, soit pour assister les services de contrôle à leur demande dans un domaine spécifique.

(2) Le rôle de la DGCCRF

La DGCCRF a pour missions principales d'assurer la protection économique et la sécurité des consommateurs et de garantir un fonctionnement loyal des marchés. Elle veille ainsi notamment à l'innocuité des produits alimentaires de la production à la distribution et lutte contre la fraude à tous les stades de la filière alimentaire.

Elle effectue pour ce faire des contrôles auprès de tous les maillons de la filière viande, **à l'exception de l'élevage**, qui relève de la compétence des services vétérinaires de la DGAL, **et des établissements qui font l'objet d'un agrément sanitaire.** Ces contrôles portent sur **des domaines très variés**, de la sécurité des produits alimentaires à leur qualité et au respect du droit de la concurrence. Dans la filière viande sont notamment contrôlés la traçabilité et la composition des produits, les allégations portées sur l'étiquetage et

l'emballage des produits et le respect des usages et des cahiers des charges. Certaines pratiques des professionnels font l'objet d'une attention spécifique, telles que les mesures mises en œuvre pour assurer la détection des salmonelles ou la protection contre l'ESB.

Pour accomplir ses missions sur les questions sanitaires, la DGCCRF, outre ses agents en administration centrale, dispose de plusieurs structures. Le **service national des enquêtes** (SNE), qui couvre l'ensemble du territoire national et qui est composé d'agents spécialisés mobilisables dans des délais très brefs, constitue « *une véritable force d'intervention* » en cas d'urgence, qui peut également apporter son appui technique aux DD(CS)PP dans les contrôles effectués auprès de la distribution notamment. Des agents de la DGCCRF sont également présents **localement** au sein des DD(CS)PP. Ces personnels interviennent **principalement au stade de la distribution** pour contrôler le respect de la législation alimentaire en matière d'étiquetage et de dates limites de consommation et pour vérifier le respect de l'interdiction de la « remballe ».

En application des dispositions du code de la consommation, la DGCCRF dispose de **plusieurs moyens** pour accomplir ses inspections. Elle peut ainsi procéder à des contrôles documentaires, réaliser des prélèvements à fin d'analyses, consigner ou saisir des produits ou encore prendre des mesures de police administrative.

Les enquêtes de la DGCCRF peuvent la plupart du temps être menées dans des **délais très brefs**. En 2012, 70 % des enquêtes déclenchées par une plainte ont ainsi été achevées en moins de deux mois. 83 % des enquêtes confiées au SNE par l'administration centrale ont pu être menées à bien dans les délais fixés, qui sont généralement très courts.

Il a été indiqué à la mission d'information que des **procédures contentieuses** sont engagées à chaque fois que des manquements sont constatés. Une vingtaine de procès-verbaux ont ainsi été transmis au procureur au cours de l'année 2012.

(3) Le rôle des douanes

- Le contrôle douanier, complément du contrôle sanitaire

En application de la réglementation communautaire¹, l'introduction sur le territoire européen de produits d'origine animale en provenance de pays tiers est soumise à la réalisation de contrôles sanitaires, qui ressortent de la compétence des agents de la DGAL, et douaniers, qui sont assurés par les

¹ Directive 97/78/CE du Conseil du 18 décembre 1997 fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté et abrogeant la directive 90/675/CE ; règlement (CE) n° 136/2004 de la Commission du 22 janvier 2004 fixant les procédures des contrôles vétérinaires aux postes d'inspection frontaliers de la Communauté lors de l'importation des produits en provenance de pays tiers ; règlement (CE) n° 282/2004 de la Commission du 18 février 2004 relatif à l'établissement d'un document pour la déclaration et le contrôle vétérinaire des animaux en provenance des pays tiers et introduits dans la Communauté.

personnels de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI). Aux termes de la directive n° 97/78/CE, l'importation des produits d'origine animale ne peut être autorisée par l'autorité douanière que si la preuve est apportée que les contrôles vétérinaires requis ont été effectués avec des résultats satisfaisants. **Le contrôle douanier n'intervient qu'après donc le contrôle sanitaire réalisé par les autorités vétérinaires.**

Selon les indications fournies à votre mission d'information par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), les contrôleurs des douanes doivent en premier lieu s'assurer de la présence des documents sanitaires exigés par la réglementation européenne. Pour les produits d'origine animale, la déclaration aux douanes doit ainsi être accompagnée du document vétérinaire commun d'entrée. Le contrôle douanier proprement dit porte ensuite sur la nomenclature tarifaire, qui permet la codification des marchandises, leur origine et leur valeur.

La DGDDI exerce ses missions de contrôle douanier **principalement à l'importation** en provenance de pays tiers, mais également à **l'exportation**. Elle dispose dans ce cadre d'importants pouvoirs qui lui sont conférés par le code des douanes, et notamment de pouvoirs coercitifs (perquisitions avec l'autorisation d'un juge, placement de personnes en retenue douanière ...). Il existe également des **contrôles à la circulation** sur le territoire douanier, notamment en cas de crise sanitaire (ce fut par exemple le cas lors de la crise de l'ESB), qui restent cependant très faibles en volume. Dans ce cas, les services douaniers ne disposent que de pouvoirs limités : ils ne peuvent procéder qu'à des immobilisations de cargaisons dans l'attente de l'intervention des services vétérinaires.

Selon la DGDDI, les contrôles visant à lutter contre les fraudes sanitaires au niveau international ont été améliorés au cours des dernières années. La coopération entre les services des États membres de l'UE et entre les autorités compétentes au niveau mondial ont permis d'améliorer la circulation des informations. Les services nationaux sont ainsi immédiatement alertés lorsqu'une fraude est détectée par une administration douanière étrangère. En situation de crise peuvent ainsi être mis en place des profils de contrôles des marchandises correspondant aux critères signalés.

Pour autant, les contrôles exercés par les douanes n'empêchent pas la survenue ponctuelle de fraudes sanitaires. Ainsi que l'a indiqué la DGDDI, des fraudes ont par exemple été constatées dans la filière volaille sur des marchandises prohibées en provenance de Chine. L'introduction de ces produits, qui ont été retrouvés sur le marché parisien, a été permise grâce à une **substitution de nomenclature**, ou « glissement tarifaire », qui permettait d'échapper à tout contrôle.

- Des possibilités d'amélioration

Ainsi qu'il l'a été indiqué à votre mission d'information par la DGDDI, **une coopération accrue** entre les administrations opérant aux frontières et celles en charge de la surveillance au niveau du marché intérieur

pourrait permettre d'améliorer la lutte contre la fraude. Il est en effet indispensable de faire preuve d'une grande réactivité pour lutter contre cette pratique, ce qui nécessite une communication rapide avec les autorités concernées.

Sur le fondement de l'article 59 *ter* du code des douanes, les services douaniers peuvent échanger des informations avec les services de la DGAL et de la DGCCRF. La coopération entre les différentes administrations est prévue et encadrée par des **protocoles de coopération** conclus entre directeurs généraux, qui font l'objet d'une déclinaison opérationnelle à l'échelon déconcentré. Des procédures de coopération sont également prévues avec les autorités des autres États membres de l'UE.

Dans l'affaire de la viande de cheval, la coopération entre les services douaniers et la DGCCRF a contribué au succès rapide de l'enquête. La DGDDI a en effet communiqué des statistiques relatives aux échanges intracommunautaires, habituellement utilisées pour produire des indicateurs relatifs au commerce extérieur.

Une **meilleure utilisation des données statistiques** dont dispose la DGDDI pourrait également permettre de rendre les contrôles plus efficaces. La DGDDI a indiqué en ce sens qu'il était envisagé de mettre en place des déclenchements d'alertes informatiques dès lors que les données statistiques faisaient apparaître des mouvements de marchandises anormaux. Dans l'affaire de la viande de cheval, une alerte aurait ainsi pu être déclenchée par l'augmentation inhabituelle des transactions sur la viande de cheval. Cette entreprise est cependant rendue délicate par la difficulté de définition d'un mouvement anormal de marchandise.

b) Les inspections réalisées aux différents stades de la filière

- (1) La sécurité sanitaire dans les élevages et lors du transport d'animaux : des inspections vétérinaires régulières

La qualité sanitaire de la viande ainsi que ses qualités organoleptiques sont étroitement liées aux conditions d'élevage des animaux et à leur santé et leur propreté au moment de l'abattage. Aussi est-il très important d'assurer des inspections vétérinaires régulières qui complètent les mesures mises en place par les éleveurs eux-mêmes.

Les services de la DGAL effectuent des actions de contrôle régulières aux stades de l'élevage et du transport des animaux. Selon la documentation fournie par la DGAL, près de 150 000 inspections ont ainsi été réalisées en 2012. Les **inspections en élevage** (23 160 en 2012) visent notamment à contrôler le respect des normes en matière de protection animale, la bonne identification des animaux ainsi que leur état de santé. Des **visites sanitaires à visée pédagogique** peuvent également être effectuées ; près de 87 000 visites de ce type ont ainsi été réalisées en 2012 auprès des éleveurs bovins.

En application d'un arrêté du 24 juillet 2005 relatif à la surveillance sanitaire des élevages bovins, une visite sanitaire réalisée par le vétérinaire de l'élevage est obligatoire dans tous les élevages bovins français depuis 2005. Elle permet à la fois de réaliser une analyse des risques vis-à-vis de l'extérieur de l'élevage et d'améliorer la conduite de l'élevage. Un arrêté du 28 décembre 2007 a instauré un rythme biennal. Un arrêté du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt du 26 juin 2013 a également mis en place une visite sanitaire tous les deux ans dans les élevages de volaille.

Les services vétérinaires effectuent également des **visites de prophylaxie** visant à prévenir l'apparition et la propagation de certaines maladies animales. Un suivi des importantes mesures de prévention de la contamination des œufs et de la viande de volaille par les salmonelles mises en place depuis les années 1990 est notamment assuré. Dans ce cadre, près de 17 000 dépistages ont été effectués en 2012. 160 000 visites de prophylaxie ont par ailleurs été faites auprès des éleveurs de bovins et 51 000 auprès des éleveurs d'ovins et de caprins. À cette occasion sont effectués des **dépistages obligatoires** concernant notamment la tuberculose et la brucellose bovines, dont la France est considérée comme indemne respectivement depuis 2003 et 2005.

Ces campagnes de prophylaxie sont réalisées en étroite collaboration avec les **groupements de défense sanitaire** (GDS), associations regroupant les éleveurs d'un département, les représentants d'organisations professionnelles agricoles, des conseils généraux et des vétérinaires. Ces GDS, qui regroupent plus de 95 % des éleveurs de bovins et plus de 70 % des éleveurs de petits ruminants, ont pour mission de gérer la prophylaxie d'un point de vue administratif et de conseiller les éleveurs.

Les visites en élevage ont montré leur efficacité dans la prévention des maladies animales et de la contamination des viandes par des micro-organismes pathogènes. Selon le syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire (SNISPV), la recrudescence actuelle de l'épidémie de tuberculose ne serait pas sans lien avec la baisse des moyens investis dans la prévention depuis une dizaine d'années. Ces visites permettent en outre de diffuser les bonnes pratiques en matière de bien-être animal. **La sécurité sanitaire de la filière passe par des efforts constants au premier maillon de la chaîne.**

<p>Proposition n° 6 : Systématiser les visites sanitaires en élevage, notamment pour les élevages hors sol de porcs et volailles.</p>
--

(2) Des abattoirs très contrôlés

Selon les indications fournies à la mission d'information par la DGAL, les abattoirs sont soumis à **deux modalités de contrôle** distinctes qui permettent d'assurer une sécurité sanitaire maximale à ce stade de la filière. Selon M. Patrick Deheumont, directeur général de l'alimentation, **le système d'abattage peut ainsi être considéré aujourd'hui comme « très fiable »**.

Les abattoirs sont tout d'abord soumis, dans le cadre de la programmation des contrôles effectués par la DGAL, à **une inspection complète par an au moins**. En fonction des résultats du contrôle, **des inspections supplémentaires**, le plus souvent partielles, sont réalisées afin d'assurer le suivi des recommandations émises et la correction des non-conformités détectées. Les dernières années ont vu la fermeture des abattoirs de catégorie IV, qui étaient très éloignés des standards sanitaires exigés par l'Union européenne. La question du sort des établissements de catégorie III, qui ne sont pas non plus aux normes, reste entière. Un suivi renforcé de ces établissements s'impose pour assurer à l'ensemble de la filière un niveau de qualité sanitaire élevé.

À l'inspection des établissements s'ajoute, pour les produits de boucherie, **une inspection systématique et permanente de tous les animaux vivants entrant en abattoir et des viandes qui en sont issues**. Cette inspection est réalisée par des vétérinaires officiels assistés de techniciens, conformément aux prescriptions du règlement européen n° 854/2004. Le système utilisé pour le contrôle des volailles peut impliquer les personnels des abattoirs, qui participent au retrait des carcasses impropres à la consommation. À l'issue du contrôle, une estampille sanitaire ovale comportant l'identification du pays d'origine, les trois groupes de chiffres composant le numéro d'agrément de l'établissement et la mention CE est apposée sur les carcasses salubres. Aucun abattage ne peut ainsi être pratiqué sans inspection préalable.

Les inspections réalisées sont en outre très approfondies. L'inspection des animaux vivants vise à la fois à détecter d'éventuelles pathologies et à s'assurer que les prescriptions relatives au bien-être animal ont bien été respectées. *Post mortem*, chaque carcasse fait ensuite l'objet d'une inspection individuelle très précise. Des incisions ganglionnaires visant à rechercher d'éventuelles pathologies sont également pratiquées et les abats sont contrôlés.

Très lourd, ce dispositif d'inspection est fiable mais aussi particulièrement coûteux. Votre mission estime cependant que ce système est le seul qui apporte une garantie de sécurité sanitaire maximale au consommateur.

Proposition n° 7 : Maintenir un dispositif public indépendant de contrôle des abattoirs qui assure un niveau d'exigence sanitaire élevé et égal sur l'ensemble du territoire national.

c) Les plans de surveillance et de contrôle, instruments de la sécurité sanitaire

Les plans de surveillance et de contrôle, qui consistent à la fois à recueillir des données pour évaluer l'exposition des consommateurs aux risques associés aux denrées alimentaires, à maintenir une attention soutenue sur certains produits sensibles et à évaluer la qualité sanitaire des produits français, répondent à un triple objectif. Ils permettent tout d'abord de **garantir la sécurité sanitaire des produits carnés**. Dans le cadre du marché unique à l'échelle européenne, ils répondent également à la nécessité de mettre en place des **modalités de contrôle harmonisées entre États** membres afin d'assurer une uniformité quant à la qualité sanitaire des denrées alimentaire sur l'ensemble du territoire européen. Ils contribuent également à la **valorisation des produits français de la filière viande à l'exportation**.

PLANS DE SURVEILLANCE ET PLANS DE CONTRÔLE

Les **plans de surveillance** ont pour objectif principal l'évaluation globale de l'exposition du consommateur à un risque. Ils sont fondés sur un échantillonnage réalisé de manière aléatoire.

Les **plans de contrôle** ont pour objectif principal la recherche des non-conformités et des fraudes. Ils sont fondés sur un échantillonnage ciblé sur la base de critères prédéterminés.

Les plans de surveillance et de contrôle **complètent la surveillance permanente des établissements** de la filière assurée par les services de la DGAL et de la DGCCRF en axant l'observation sur des **points spécifiques** posant des problèmes sanitaires particulièrement préoccupants.

La DGAL met ainsi chaque année en œuvre **une vingtaine de plans** visant par exemple à contrôler le risque lié aux salmonelles, *Listeria*, *Escherichia coli* ou à la dioxine, à contrôler par sondage les produits d'origine animale présentés en poste d'inspection frontalier ou encore à surveiller l'antibiorésistance chez les bovins, les porcins et la volaille. Des programmes d'inspections très fouillées sont également prévus pour contrôler la présence de pathogènes sensibles ou émergents. Plus de 64 000 prélèvements et analyses ont été réalisés dans ce cadre en 2012, hors produits importés.

De la même façon, le SNE rattaché à la DGCCRF effectue des enquêtes ponctuelles, pendant deux à trois trimestres, sur un thème particulier. Peuvent ainsi être contrôlés selon ces modalités la qualité des steaks hachés ou la traçabilité des viandes découpées et emballées en barquettes individuelles dans la grande distribution.

L'ÉVALUATION DES RISQUES

Le système de sécurité sanitaire est fondé sur la séparation de la gestion et de l'évaluation des risques.

Au plan national, l'évaluation des risques est principalement assurée de trois manières différentes.

– L'**Anses**, qui a succédé à l'Afssa au 1^{er} juillet 2010, met en œuvre une expertise scientifique indépendante et pluraliste dans les domaines de l'alimentation, de l'environnement et du travail. Elle apporte son expertise en matière d'évaluation des risques liés à l'alimentation aux ministères en charge de l'alimentation et de la santé, autorités gestionnaires en ce domaine. En 2012, l'Anses a été saisie à 58 reprises, notamment sur le virus de l'hépatite E.

– Les **études alimentation totale** (EAT) ont pour objectif de mesurer l'exposition alimentaire de la population à des substances chimiques problématiques.

– L'**observatoire de l'alimentation**, créé en 2010 par les ministères en charge de l'agriculture, de la santé et de la consommation, a pour mission d'éclairer les pouvoirs publics et les acteurs économiques sur les évolutions de l'offre et de la consommation alimentaires. Il suit notamment la qualité sanitaire des denrées alimentaires à l'aide d'indicateurs objectifs.

Au plan européen, l'évaluation des risques relatifs à la sécurité des aliments est assurée par l'**autorité européenne de sécurité des aliments** (Efsa selon son acronyme anglais). Créée en 2002, à la suite des scandales alimentaires qui ont marqué la décennie 1990, l'Efsa a pour mission de fournir une expertise scientifique indépendante et de communiquer sur les risques liés à la chaîne alimentaire.

Source : DGAL

d) Les dispositifs de contrôle d'urgence en cas d'alerte sanitaire

Malgré les efforts de prévention mis en œuvre aux différents stades de la filière et les contrôles effectués par les services officiels, la détection de non-conformités sur des denrées alimentaires conduit régulièrement au déclenchement de dispositifs d'alerte sanitaire.

Les alertes peuvent être **déclenchées à la suite de plusieurs types d'événements** : le signalement par les professionnels d'une non-conformité sur un produit, qui peut survenir après un autocontrôle ou émaner d'une dénonciation ; la détection par les services officiels de contrôle français ou étrangers d'une non-conformité ; des plaintes de consommateurs ; la survenue de cas humains de toxi-infections d'origine alimentaire. Le bon fonctionnement du système de surveillance et de contrôle mis en place par les professionnels et les administrations garantit un déclenchement rapide et efficace des alertes.

Lorsque l'alerte concerne plusieurs États membres de l'UE ou des pays tiers, le **RASFF** et le réseau international **Infosan** (*International Food Safety Authority Network*) piloté par l'OMS sont activés. Des signalements internationaux rapportant des événements de santé faisant suspecter des alertes sur la chaîne alimentaire peuvent également transiter à travers l'EWRS (*Early Warning Response System*) dépendant de la direction générale santé et

consommateurs de la Commission européenne. Au niveau national, **un réseau national d'alerte** est piloté par la DGAL et par la DGCCRF.

La gestion des crises associe **plusieurs acteurs dépendant de trois ministères ainsi que des organismes indépendants**. Peuvent ainsi être mobilisés la DGAL, la DGCCRF, la Direction générale de la santé (DGS) ainsi que l'InVS en lien avec l'Anses et les laboratoires de référence qui effectuent les analyses techniques nécessaires. La coopération et l'échange d'informations rapides sont organisés par **plusieurs procédures spécifiques** à chaque type d'alertes, comme par exemple le protocole d'information, de coordination et de gestion des alertes sanitaires d'origine alimentaire au niveau central de décembre 2007, le protocole de coopération dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments au niveau départemental de décembre 2006, le protocole de coopération avec les douanes, la circulaire relative à l'investigation des TIAC de 1988 ou encore les protocoles de communication en matière d'alertes liées aux *Listeria* de juin 2000 et aux *Salmonella* de juillet 2004.

Cette organisation et ces procédures permettent de garantir l'efficacité de la chaîne de commandement unique entre les services centraux des ministères et les services de terrains, ainsi que la circulation rapide des informations entre l'administration et les professionnels.

Des **contrôles** sont conduits très rapidement par les services de la DGCCRF et de la DGAL. Dans l'affaire de la viande de cheval substituée à de la viande de bœuf, le SNE est intervenu auprès des entreprises Spanghero et Comigel dès le lendemain de la réception d'informations suffisamment précises pour mettre en place une opération d'investigation. La **mission des urgences sanitaires (MUS)** de la DGAL est notamment responsable de la gestion des alertes sanitaires d'origine alimentaire relatives aux produits d'origine animale et aux denrées en contenant. Cette mission est partagée avec la DGCCRF, 80 % des alertes en la matière étant cependant traitées par la DGAL. 800 à 1000 alertes sur les produits et 1 200 à 1 400 foyers de toxi-infections alimentaires sont traités chaque année par la DGAL et ses services déconcentrés. Au cours des années 2011 et 2012 ont ainsi été traitées par la DGAL des épidémies de syndromes hémolytiques et urémiques (SHU) en lien avec la consommation de steak hachés, la contamination de cheptels bovins et ovins et de leurs produits par des PCB en Mayenne, une épidémie de salmonelloses liées à la consommation de saucissons secs, la découverte d'un cheptel infecté par la brucellose en Haute-Savoie – alors que la France n'était plus concernée par cette maladie animale depuis une dizaine d'années.

Différentes **mesures de gestion** peuvent alors être prises en fonction du résultat des investigations menées. Des procédures de **retrait des produits ou de rappel auprès des consommateurs** peuvent être mises en œuvre. Tandis que le retrait de produit vise à empêcher la distribution et l'exposition à la vente d'un produit ainsi que son offre au consommateur, le rappel de produits tend à empêcher, après le stade de la distribution, la consommation ou l'utilisation d'un produit par le consommateur et à l'informer du danger qu'il

court éventuellement s'il l'a déjà consommé. Des **mesures correctives ou préventives** sont immédiatement mises en place au sein des établissements de production ou de distribution en cause afin d'éviter le renouvellement de la non-conformité. Peuvent également être appliquées des **mesures administratives**, allant de la suspension d'agrément à la fermeture des établissements concernés, ainsi que des **mesures judiciaires** avec l'établissement d'un procès-verbal de constatation.

Les données collectées à l'occasion des alertes sont conservées et exploitées en vue d'une amélioration du dispositif de prévention et de surveillance par tous les acteurs.

2. L'efficacité des contrôles dépend des moyens mis à leur disposition

- La réduction continue des moyens humains des administrations de contrôle sanitaire impose une réaction rapide.

Les effectifs de la DGAL dévolus sur le terrain aux contrôles de la filière viande, au sein des DDPP et des DDCSPP, se répartissent de la façon suivante :

Nombre d'ETP de la DGAL affectés sur le terrain aux contrôles de la filière viande en 2012

	Inspection permanente des produits	Inspection programmée des établissements
<i>Abattoirs d'animaux de boucherie</i>	996	74
<i>Abattoirs de volailles</i>	90	24
<i>Autres établissements agréés, y compris filière viande</i>	-	180

Source : DGAL

M. Patrick Dehaumont, directeur général de l'alimentation, a indiqué à la mission commune d'information lors de son audition que l'allocation des moyens de la DGAL pour les contrôles réalisés sur le terrain est réalisée de manière très fine afin d'assurer la meilleure adéquation possible avec les besoins constatés. Un dialogue de gestion est organisé chaque année avec les services déconcentrés de l'État, et les personnels sont répartis au dixième d'ETP près. Dans les abattoirs en particulier, les moyens sont répartis en fonction du type d'animal abattu et des cadences de la chaîne de production des différents établissements. Cependant, il est parfois nécessaire d'avoir

recours à des **travailleurs temporaires** pour maintenir l'inspection systématique et individuelle de chaque carcasse.

Selon le syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire (SNISPV), il est probable que l'inspection *ante mortem* des animaux entrant en abattoir fasse l'objet de « *défaillances* », notamment en raison d'un manque d'effectifs dont il résulte qu'une inspection systématique ne peut pas être menée sur l'ensemble des heures d'ouverture des abattoirs.

En 2008, la DGCCRF disposait de 3562 ETP. Elle n'en comptait plus que 3053 en 2012, soit **une baisse d'environ 14 % de ses effectifs** en quatre ans. 400 personnels environ sont affectés en administration centrale, où ils sont notamment chargés de la mise en place des plans annuels de contrôle et de l'élaboration de la réglementation. Les autres agents sont affectés dans les administrations locales, dans les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et dans les DDPP. Au total, 2561 enquêteurs sont affectés sur le terrain.

Le nombre de ces agents intervenant dans les territoires est très variable selon les localisations. Selon M. Jean-Louis Gérard, sous-directeur des produits alimentaires et des marchés agricoles et alimentaires à la DGCCRF, il ne serait pas rare que certains petits départements ne comptent que 4 à 7 enquêteurs relevant de la DGCCRF pour l'ensemble des missions relevant de sa compétence. En moyenne, **un agent seulement serait chargé dans chaque département des contrôles spécifiques menés en matière de sécurité alimentaire**, voire deux ou trois à Paris. Ainsi, si la répartition de ces personnels est faite de la manière la plus proportionnée possible par rapport au nombre d'habitants et au tissu économique local, la situation de certains territoires au regard des contrôles assurés par la DGCCRF est jugée « *préoccupante* ».

La question est d'autant plus importante que la détection des fraudes en matière alimentaire nécessite de procéder à des investigations approfondies impliquant par exemple des comparaisons documentaires fastidieuses, un examen précis des qualités substantielles des produits concernés et des analyses aléatoires.

Il apparaît au total que la DGAL comme la DGCCRF peuvent s'appuyer sur **des équipes performantes et adaptables** pour réaliser leurs missions, ainsi que l'a illustré la réaction particulièrement rapide des enquêteurs dans le scandale de la viande de cheval. Pour autant, **la réduction continue des moyens qui leur est imposée** depuis 2007, notamment dans le cas de la DGCCRF, ne laisse pas d'inquiéter votre mission d'information quant à leur capacité à continuer à garantir un niveau de contrôle sanitaire satisfaisant dans la filière viande.

Cette réduction des effectifs intervient en outre alors que **les services français en charge de la gestion des risques alimentaires et vétérinaires sont moins bien dotés que ceux des pays voisins**. Selon le SNISPV, la France compte moins de 1 000 vétérinaires officiels contre 4 200 en

Allemagne et 6 000 en Italie. Selon l'OIE, la France se situe au 41^e rang mondial quant au nombre de personnels vétérinaires et paravétérinaires par unité standard de bétail, derrière la Belgique (9^e), l'Italie (14^e), le Royaume-Uni (32^e) et le Portugal (35^e).

On peut donc douter que cette baisse d'effectifs permette véritablement de répondre à l'exigence formulée par le règlement (CE) n° 882/2004 selon lequel « *les États membres veillent à ce que des contrôles officiels soient effectués régulièrement et en fonction du risque et à une fréquence adéquate pour atteindre les objectifs visés par le présent règlement* ».

Proposition n° 8 : Renforcer les effectifs des services de contrôle relevant de la DGAL et de la DGCCRF.

- Préserver le réseau des laboratoires départementaux

Pour assurer leur mission de garantie de la sécurité sanitaire dans la filière viande, les services de l'État peuvent s'appuyer sur **un réseau de laboratoires publics départementaux**, pour la plupart rattachés aux conseils généraux. Ceux-ci participent à la surveillance des maladies animales transmissibles à l'homme telles que la brucellose, la tuberculose bovine ou l'ESB, ainsi qu'à la recherche dans les aliments d'origine animale de micro-organismes pathogènes et de résidus toxiques pour les consommateurs humains. Ils procèdent notamment à l'analyse des échantillons de produits alimentaires prélevés dans le cadre des plans de surveillance ou de contrôle ou d'enquêtes ponctuelles des services compétents en matière sanitaire. Ils contribuent ainsi à la prévention des zoonoses et **jouent un rôle important dans la garantie de la sécurité sanitaire des aliments**.

Ces laboratoires font aujourd'hui face à de **grandes difficultés**. La mise en concurrence des analyses de contrôle officiel aboutit en effet à une situation dans laquelle les analyses les plus rentables sont effectuées par les laboratoires privés. En raison de difficultés financières, plusieurs laboratoires ont dû être fermés, ce qui remet en question la densité du maillage de ces établissements sur l'ensemble du territoire. Une mission interministérielle sur les laboratoires publics, qui a achevé ses travaux en 2012¹, soulignait ainsi que « *une déstabilisation du réseau des laboratoires départementaux d'analyse aurait pour conséquence la fragilisation, voire, dans certains départements, la disparition de la capacité de l'État à faire face aux crises sanitaires* » et mettait en avant la **nécessité de prendre rapidement des décisions permettant de consolider ce réseau**.

¹ Mission interministérielle IGF-CGEF-IGA-CGAAER, rapport sur l'optimisation du recours par l'État aux réseaux de laboratoires publics, juin 2012, cité par le SNISPV.

- Améliorer le système de financement des contrôles officiels

Les contrôles officiels menés par les autorités sanitaires sur l'ensemble de la filière alimentaire sont actuellement financés en partie par **un système de redevances obligatoires** versées par les opérateurs des secteurs dans lesquels les inspections sont particulièrement approfondies et donc très coûteuses – c'est notamment le cas de celles qui sont effectuées dans les abattoirs et les établissements de transformation de la viande, mais aussi des contrôles opérés dans le secteur des poissons et dans celui des produits laitiers.

Le maintien d'un système de contrôles efficace et performant dépend étroitement de la pérennité de son financement. C'est pourquoi **il a été proposé dans le paquet de mesures présenté le 6 mars 2013 par la Commission européenne d'étendre ce système des redevances** à d'autres secteurs de la filière agroalimentaire et à la quasi-intégralité des contrôles officiels. Une telle extension devrait également permettre de renforcer l'équité du système, puisque l'ensemble des secteurs bénéficiant de l'efficacité du système de contrôles contribueront à son financement. Afin cependant de ne pas pénaliser la compétitivité des micro-entreprises, qu'il s'agisse des exploitations agricoles employant un très faible nombre de salariés ou des TPE du secteur agroalimentaire (moins de 10 salariés ou moins de 2 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel), celles-ci seront exonérées du paiement des redevances mais continueront à être soumises à l'obligation de contrôles.

3. Avoir les mêmes exigences dans tous les États membres de l'Union européenne

a) Un cadrage européen de la sécurité sanitaire

- Le rôle de l'Efsa dans l'analyse des risques

Créée en 2002 à la suite des scandales sanitaires survenus dans le domaine de l'alimentation au cours de la décennie 1990, l'Efsa assure une mission d'évaluation des risques relatifs à la sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale à l'échelon européen. Elle fournit pour ce faire des avis scientifiques indépendants et communique sur les risques existants et émergents.

LES PRÉCONISATIONS DE L'EFSA POUR LA MODERNISATION DU SYSTÈME D'INSPECTION DE LA FILIÈRE VIANDE

L'Efsa a publié, le 27 juin 2013, **une série de travaux scientifiques destinés à constituer le fondement de la modernisation du système d'inspection de la filière viande** à travers tous les Etats membres de l'Union européenne. A partir d'une analyse de risques, l'Efsa a ainsi recommandé d'apporter plusieurs améliorations au système actuel d'inspection. Il apparaît en effet que **les techniques de contrôle actuellement utilisées ne sont pas toujours adaptées à la détection des principaux dangers associés à la viande**, telle que la contamination par *Campylobacter* et *Salmonella* ou par certaines substances chimiques (polluants organiques persistants ou substances interdites).

Sur le plan des dangers biologiques, il est en premier lieu recommandé de mettre en place **un système complet d'assurance de la sécurité des viandes** incluant des objectifs clairs pour les principaux dangers associés aux carcasses. Les travaux conduits par l'Efsa proposent en ce sens **des indicateurs épidémiologiques harmonisés** pour les dangers biologiques d'origine alimentaire les plus importants, qui pourront permettre de catégoriser les exploitations et les abattoirs en fonction du risque potentiel qui leur est associé et de définir des objectifs microbiologiques pour les carcasses. Il est par ailleurs précisé qu'**une inspection post-mortem uniquement visuelle ne permet pas d'assurer une surveillance optimale pour certaines maladies animales** telle que la tuberculose bovine. Il est également conseillé d'éviter le recours aux techniques de palpation ou d'incision *post-mortem*.

S'agissant des dangers liés à la contamination par certaines substances chimiques, les travaux de l'Efsa recommandent que des programmes de contrôles des résidus et contaminants chimiques soient opérés sur la base des risques de leur présence et selon un ordre de priorité en fonction des niveaux de préoccupation. Ces programmes doivent par ailleurs intégrer une dose de flexibilité afin de permettre une réaction rapide en fonction des résultats des tests ou de l'apparition de nouveaux dangers.

- Le rôle de l'Office alimentaire et vétérinaire dans l'harmonisation des procédures internes

Né en 1997 de la refonte des services de l'Union européenne dans le domaine de la protection de la sécurité et de l'hygiène alimentaires initiée par la Commission à la suite du scandale de l'ESB, l'office alimentaire et vétérinaire (OAV, ou FVO selon son acronyme anglais), organe indépendant, a pour mission de **veiller au respect par les États membres et les pays tiers de la réglementation communautaire en matière vétérinaire, phytosanitaire et d'hygiène des denrées alimentaires**. Son action doit ainsi contribuer à maintenir la confiance des consommateurs dans la qualité sanitaire des produits d'alimentation.

En pratique, l'OAV conduit régulièrement des **inspections** tout au long de la filière alimentaire dans les États membres, mais aussi dans les pays exportant vers l'Union européenne. Ces contrôles, qui visent à vérifier le respect des exigences européennes en matière de sécurité et d'hygiène alimentaires, portent sur plusieurs éléments complémentaires. S'agissant de **la sécurité des denrées d'origine animale**, l'inspection porte sur les systèmes de contrôle existant dans les États membres, l'utilisation de substances chimiques telles que les médicaments vétérinaires ou les promoteurs de croissance, ainsi que sur les produits importés. Des audits sont également

menés en matière de **santé animale**, par exemple sur l'évolution des épidémies animales, et sur la question du **bien-être des animaux** de l'élevage au transport et à l'abattage. Les résultats et les recommandations issus de ces missions d'inspection sont communiqués aux autorités nationales et communautaires ainsi qu'au public.

Au début de l'année 2012, un contrôle effectué au Royaume-Uni a permis de constater le recours à la séparation mécanique de certaines viandes sur os. À la suite de cette inspection, cette pratique a été totalement interdite à compter du mois d'avril 2012.

- Le RASFF, un outil performant pour assurer la circulation des informations

Outil informatique lancé en 1979, le système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux de l'Union européenne, RASFF selon son acronyme anglais, permet de **faciliter la circulation transfrontalière des informations relatives à la sécurité sanitaire des aliments** lorsqu'un risque pour la santé humaine est détecté dans la chaîne alimentaire et que des mesures de restriction, de rappel, de saisie ou de rejet ont été prises. Régi par les articles 50 à 52 du règlement n° 178/200, il constitue un outil d'importance primordiale pour traiter rapidement les problèmes de sécurité alimentaire par des mesures cohérentes dans l'Union européenne et garantir ainsi un haut niveau de sécurité des denrées alimentaires fournies au consommateur.

Le RASFF compte parmi ses participants, outre les 27 États membres de l'Union européenne, la Commission européenne, l'Efsa, la Norvège, le Lichtenstein, l'Islande et la Suisse. Un service est assuré en permanence afin de garantir le traitement des notifications urgentes.

En 2012, **8 797 notifications** ont transité par le RASFF, parmi lesquelles 3 516 notifications originales (40 %) et 5281 notifications complémentaires (60 %), soit une diminution de 3,9 % de leur nombre par rapport à l'année 2011. Parmi les 301 notifications qui concernaient des denrées à base de viande, 93 portaient sur un rejet aux frontières et 83 constituaient une alerte¹.

Il est aujourd'hui envisagé d'étendre la portée du RASFF à la lutte contre la fraude dans le secteur alimentaire. Le scandale de la viande de cheval a en effet mis au jour le besoin de pouvoir échanger rapidement des informations sur les cas de fraude alimentaire, qui constitue un phénomène émergent. Le RASFF a pu être utilisé dans l'urgence et de manière performante à cette fin. Le plan d'action de la Commission élaboré à la suite de cette affaire prévoit pour le second semestre de l'année 2013 le **développement d'une procédure dédiée à l'échange rapide d'informations et d'alertes dans les cas de violations potentiellement frauduleuses de la**

¹ Commission européenne, rapport d'activité sur le RASFF pour 2012, publié le 10 juin 2013.

législation alimentaire, dont le fonctionnement devrait être proche de celui du RASFF en cas de risque grave.

b) Une hétérogénéité des contrôles aux frontières extérieures de l'Union : pour des importations plus sûres

Les régimes d'importation pour la viande et les produits carnés ont été harmonisés au niveau européen. Les contrôles aux frontières des produits entrant sur le territoire de l'Union européenne sont cependant effectués par les services de chacun des États membres. En France, ces contrôles sont assurés par le **service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP)**, qui comprend des **postes d'inspection aux frontières (PIF)** chargés du contrôle de l'importation des produits d'origine animale et des animaux vivants.

**CONTRÔLES VÉTÉRINAIRES DES ANIMAUX ET DES PRODUITS ANIMAUX
RÉALISÉS PAR LES PIF EN 2011**

Les agents des postes d'inspection frontaliers (PIF) contrôlent toutes les importations d'animaux vivants et de produits d'origine animale. Ils vérifient l'autorisation des origines (pays, région, établissement) et les certificats sanitaires d'accompagnement. Un contrôle physique, comprenant notamment des analyses en laboratoire, peut être effectué selon le niveau de risque.

La France compte 22 PIF agréés par la Commission européenne.

Au cours de l'année 2011, 49 470 lots ont été contrôlés, dont 350 ont été refusés.

Source : rapport d'activité du SIVEP pour 2011

Selon le rapport annuel pour 2012 sur le RASFF, près de 50 % des notifications émises en 2012 concernaient des rejets de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux aux frontières de l'UE en raison des risques qu'ils présentaient d'un point de vue sanitaire. La question de la conduite des contrôles aux frontières est donc très importante pour garantir un niveau de sécurité sanitaire élevé dans chacun des États membres de l'UE. Une telle harmonisation pourrait notamment passer par un développement des échanges entre les services de contrôle. Sur le long terme, il pourrait être envisagé de mettre en place un corps européen unifié de contrôleurs douaniers.

Proposition n° 9 : Harmoniser les contrôles réalisés à l'entrée des produits alimentaires aux frontières extérieures de l'Union européenne

C. RENFORCER L'INFORMATION DES CONSOMMATEURS SUR L'ORIGINE DES VIANDES : UNE VOIE INCONTOURNABLE

1. L'indication de l'origine, une information importante pour le consommateur, mise en œuvre de manière incomplète dans la filière viande

À la suite de la crise de la « vache folle », **un étiquetage renforcé indiquant l'origine des produits a été introduit pour la viande bovine** par le règlement (CE) n° 1760/2000¹. Depuis le 1^{er} septembre 2000, l'étiquetage des viandes bovines non transformées, à l'exception des viandes hachées, comporte obligatoirement :

- un numéro ou code de référence assurant le lien entre la viande et l'animal ou le groupe d'animaux dont elle est issue ;
- le lieu d'abattage, ce qui recouvre le pays d'abattage et le numéro d'agrément de l'abattoir ;
- le lieu de découpage, ce qui recouvre le pays de découpage et le numéro d'agrément de l'atelier de découpe.

Depuis le 1^{er} janvier 2002, les opérateurs doivent également indiquer le pays de naissance et le pays d'élevage des animaux. Lorsque la viande bovine provient d'un animal né, élevé et abattu dans un même pays, l'ensemble de ces informations peuvent être regroupées sous la mention « origine ».

Un décret du 17 décembre 2002² a étendu l'indication obligatoire de l'origine des viandes fraîches bovines à la restauration hors domicile et à emporter.

Cette obligation a permis de **rassurer les consommateurs** dans un contexte de fortes difficultés pour la filière bovine consécutives au scandale de l'ESB. Selon M. Dominique Langlois, président de l'association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (Interbev), le fait que la crise de la viande de cheval se soit traduite par une chute des ventes de produits préparés surgelés, mais non par une baisse de la consommation de viandes bovines fraîches, montre bien que la mention de l'origine permet de mettre les consommateurs en confiance.

Pour les autres viandes, seule la mention de l'espèce de l'animal dont est issue la viande est imposée par la réglementation européenne applicable en matière d'étiquetage. L'étiquetage de l'origine n'est exigé pour ces produits

¹ Règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 17 juillet 2000, établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil.

² Décret n° 2002-1465 du 17 décembre 2002 relatif à l'étiquetage des viandes bovines dans les établissements de restauration.

que dans les cas où l'absence de cette mention serait susceptible d'induire le consommateur en erreur sur la véritable origine de la denrée, cette disposition étant interprétée de manière très stricte par la Commission¹.

2. L'extension de l'étiquetage de l'origine en question

a) Une extension programmée pour les viandes non transformées

- Une obligation formulée par le règlement « Inco »

Le règlement européen n° 1169/2011 dit règlement « Inco », qui entrera en application à compter du 13 décembre 2014, a modifié plusieurs règles en matière d'étiquetage des denrées alimentaires.

Il a tout d'abord renforcé les règles relatives à l'indication de l'origine de certains produits carnés. Une indication obligatoire de l'origine sur l'étiquetage est ainsi introduite pour les viandes caprine, ovine, porcine et de volaille répertoriées en annexe XI du texte. Un acte d'exécution permettant l'application de cet article doit être adopté avant le 13 décembre 2013 par la Commission.

ANNEXE XI

TYPES DE VIANDE POUR LESQUELS L'INDICATION DU PAYS D'ORIGINE OU DU LIEU DE PROVENANCE EST OBLIGATOIRE

Code NC (Nomenclature combinée 2010)	Désignation
0203	Viandes des animaux de l'espèce porcine, fraîches, réfrigérées ou congelées
0204	Viandes des animaux des espèces ovine ou caprine, fraîches, réfrigérées ou congelées
Ex 0207	Viandes fraîches, réfrigérées ou congelées des volailles de la position 0105

- Des démarches volontaires existent déjà au sein de l'Union européenne

Des démarches volontaires ont permis la mise en place de **labels** se référant à l'origine des viandes autres que bovines. Il a également été signalé au cours des auditions que les producteurs anglais et allemands faisaient figurer un logo unifié sur leurs produits.

En outre, M. Pierre Montaner, directeur des produits laitiers et carnés de Sopexa, a indiqué à votre mission d'information que des producteurs britanniques avaient déjà pris l'initiative d'indiquer l'origine des viandes de volaille dans des plats préparés tels que le coq au vin.

¹ *Décision de la Commission du 22 avril 2010 concernant le projet de décret de l'Italie établissant des normes régissant l'étiquetage du lait longue conservation, du lait UHT, du lait pasteurisé microfiltré, du lait pasteurisé à haute température et des produits laitiers.*

b) Un projet plus délicat pour la viande utilisée comme ingrédient de plats préparés

- Les modifications apportées par le règlement « Inco »

En l'état actuel du droit, la législation de l'Union européenne en matière d'étiquetage alimentaire, dont l'objectif est de faire en sorte que l'étiquetage des denrées n'induisse pas le consommateur en erreur sur leur nature, leur origine et leur composition, prévoit plusieurs obligations. En premier lieu, tous les ingrédients utilisés dans l'élaboration d'un produit alimentaire doivent être mentionnés sur son étiquette. Pour les denrées contenant de la viande, l'espèce animale concernée doit également être précisée. Enfin, lorsqu'un ingrédient figure dans la dénomination d'un produit, sa quantité exprimée en pourcentage doit figurer dans la liste des ingrédients. Cependant, aucune indication de l'origine des produits n'est prévue pour la viande utilisée comme ingrédient de plats préparés.

Le règlement « Inco » prévoit qu'**une réflexion doit être menée sur la possibilité d'étendre l'indication obligatoire de l'origine à la viande utilisée comme ingrédient** entrant dans la composition de produits préparés. Cette réflexion prendra la forme d'un rapport fait par la Commission au Parlement européen et au Conseil et dont le règlement « Inco » prévoyait qu'il devait être remis au plus tard le 13 décembre 2013. Dans le contexte de la crise de la viande de cheval, la Commission s'est cependant engagée à produire ce rapport dès l'automne 2013, vraisemblablement au mois d'octobre, ainsi qu'il l'a été indiqué à votre mission d'information par la direction générale santé et consommateurs de la Commission européenne. Cette réflexion, qui permettra d'éclairer le choix d'une éventuelle modification de la législation, devra notamment prendre en considération la nécessité de fournir des informations précises au consommateur, les conditions de faisabilité d'une telle indication obligatoire de provenance, ainsi qu'une analyse des coûts et des avantages d'une telle mesure.

Les autorités françaises ont fermement pris position pour un étiquetage de la viande lorsqu'elle est utilisée comme ingrédient entrant dans la composition des plats préparés. Dans une lettre adressée le 13 juin 2013 au commissaire européen chargé de la santé et de la politique des consommateurs, M. Tonio Borg, les ministres en charge de l'agriculture et de la consommation, MM. Stéphane Le Foll et Benoît Hamon, estiment ainsi qu'il est nécessaire de proposer le plus rapidement possible une mesure ciblée sur la viande bovine. En effet, « *le dispositif actuellement applicable permet d'envisager sans rupture ni difficulté particulière son extension à la viande bovine utilisée comme ingrédient* ». Il s'agirait là « *d'un signal positif apportant une première réponse aux carences qui ont été mises en évidence* ».

Lors de son audition par votre mission d'information, le président d'Interbev s'est prononcé pour une **initiative volontariste des industriels** en matière d'étiquetage des viandes, à l'image des décisions prises en 1996. Le recours aux labels tels que VBF (viande bovine française) implique cependant

que le passage à l'étiquetage de l'origine ne puisse être immédiat, dans la mesure où l'utilisation des labels suppose une démarche d'adhésion et nécessite la réalisation d'audits précis.

- Le réceptacle juridique national est prêt

Le passage à l'étiquetage obligatoire de l'origine pour les produits alimentaires transformés serait d'autant plus aisé sur le plan juridique qu'**un dispositif adapté a déjà été introduit dans le code de la consommation** par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) du 27 juillet 2010¹. L'article L. 112-11 de ce code prévoit ainsi d'ores et déjà que « *l'indication du pays d'origine peut être rendue obligatoire pour les produits agricoles et alimentaires et les produits de la mer, à l'état brut ou transformé* ». Cette disposition n'a cependant jamais reçu de décret d'application.

- Des blocages de certains professionnels et des partenaires européens de la France

L'introduction d'un étiquetage obligatoire de l'origine de la viande utilisée comme ingrédient se heurte cependant à des **réticences de la part des autres pays membres de l'Union européenne**, ainsi qu'il l'a été indiqué à votre mission par la direction santé et consommateurs de la Commission européenne. Selon son directeur, une réflexion remettant en doute l'opportunité d'étendre la mention de l'origine aux viandes brutes autres que la viande bovine serait même engagée, ce qui laisse présager de fortes difficultés pour les produits transformés. Cette réticence s'explique par le risque que l'étiquetage obligatoire de l'origine soit perçu comme une **entrave aux échanges** au sein de l'Union européenne et par la crainte qu'elle n'entraîne une forte segmentation du marché européen.

Certains **professionnels** se montrent également réticents à introduire un tel étiquetage. Selon plusieurs opérateurs, il serait **très complexe à mettre en œuvre**, dans la mesure où sont souvent utilisés par les professionnels des produits contenant plusieurs lots de viandes d'origine différente. La mise en place d'un tel étiquetage serait dès lors difficilement applicable et serait en outre extrêmement **coûteuse** pour l'industrie des produits préparés, qui plus est dans un contexte de croissance ralentie. Par ailleurs, M. Gérard Viel a indiqué à votre mission d'information que les réticences de certains maillons de la filière viande s'expliquaient par la peur de ces acteurs de se voir obligés de s'approvisionner sur le marché français alors que certaines viandes étrangères sont moins chères, et de **perdre ainsi en compétitivité**.

c) Ne pas renoncer à se battre

Les résultats du baromètre Ania-TNS Sofres précité révèlent **une forte volonté des consommateurs d'être mieux informés** sur leurs produits, notamment s'agissant de leur origine géographique. 47 % des personnes

¹ Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

interrogées se disent ainsi insatisfaites de l'information donnée sur les étiquettes, tandis que le nombre de personnes se déclarant satisfaites à cet égard a chuté de 20 points depuis la précédente enquête réalisée en 2008. 35 % des participants à l'enquête estiment que les entreprises françaises de l'industrie alimentaire devraient prioritairement faire porter leurs efforts dans les années à venir sur l'information concernant l'origine géographique des produits. Il faut sans nul doute y voir l'impact de l'affaire de la viande de cheval, qui continue de susciter de fortes inquiétudes chez les consommateurs.

La mention de l'origine sur les produits d'origine alimentaire constitue **un critère de choix sensible des produits pour le consommateur**. La prise en compte de l'origine des viandes bovines brutes est ainsi devenue une véritable habitude de consommation. Le consommateur semble prêt à payer plus cher pour des produits auxquels il fait davantage confiance, notamment pour des produits locaux, comme en témoigne la hausse de fréquentation des boucheries traditionnelles à chaque scandale touchant la filière viande, de la crise de la vache folle à celle de la viande de cheval.

Certains opérateurs auditionnés par la mission d'information estiment quant à eux que **l'étiquetage des viandes leur permet de mieux valoriser leurs produits**, ce qui constitue un avantage non négligeable dans la course aux prix les plus bas imposée par la concurrence internationale. La CFBCT a ainsi indiqué lors de son audition par la mission d'information que certains bouchers souhaitaient pouvoir indiquer l'élevage dont provient la viande qu'ils commercialisent, notamment dans le but de valoriser les éleveurs locaux et de rassurer le consommateur. Selon M. Pierre Chevalier, président de la Fédération nationale bovine (FNB), l'étiquetage de l'origine des produits carnés utilisés dans les plats cuisinés pourrait permettre à l'élevage français de regagner des parts de marché, alors qu'environ 150 000 tonnes de viande de bœuf sont utilisées chaque année pour la confection de plats cuisinés en France.

Dans ce contexte, imposer l'étiquetage obligatoire des produits transformés permettrait de rassurer les consommateurs dans un contexte de crise de confiance dans les produits alimentaires industriels. Il ne s'agirait pas de créer les conditions d'une distorsion de concurrence au sein du marché unique, mais d'assurer **davantage de transparence** dans le secteur alimentaire.

<p>Proposition n° 10 : Instaurer un étiquetage obligatoire de l'origine nationale pour les viandes brutes et transformées.</p>

DEUXIÈME PARTIE : UN MODÈLE ÉCONOMIQUE DANS L'IMPASSE, APPELANT UN PLAN DE RELANCE DES FILIÈRES VIANDE SANS PRÉCÉDENT

I. LA FILIÈRE VIANDE : UN SECTEUR ÉCONOMIQUE STRATÉGIQUE QUI DOIT RÉAGIR

A. UNE FILIÈRE IMPORTANTE POUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

1. L'élevage et l'abattage-découpe : un poids majeur dans l'emploi et la valeur ajoutée agricole et agroalimentaire

a) L'élevage, dans toute sa diversité, est essentiel à l'équilibre de l'agriculture française

(1) L'élevage bovin

La France compte 200 000 éleveurs bovins, si l'on inclut les éleveurs de vaches laitières. Parmi eux, environ 75 000 éleveurs sont spécialisés dans l'élevage de bovins du **cheptel allaitant** (aussi appelés « **raças à viande** »), destinés **spécifiquement à la production de viande**. 25 000 éleveurs ont une activité mixte de producteurs de lait et d'engraissement de bovins. Cinq zones d'élevages sont spécialisées en bovins allaitants : la périphérie du bassin laitier breton (Pays-de-la-Loire, Basse-Normandie), le bassin charolais (Bourgogne, Auvergne), le bassin limousin et, dans une moindre mesure, la Lorraine et les contreforts du massif pyrénéen.

Les éleveurs du cheptel allaitant peuvent choisir différents types de spécialisation. Les **naisseurs** vendent leurs « **broutards** » (jeunes mâles) dans un délai d'un an après leur naissance à d'autres éleveurs qui en assurent l'engraissement, pour moitié en France et pour moitié en Italie et en Espagne. Les **engraisseurs**, à l'inverse, achètent les animaux et en assurent la finition avant de les vendre aux abattoirs. Les **naisseurs-engraisseurs** accomplissent l'ensemble du processus.

Le cheptel de vaches allaitantes a beaucoup progressé depuis le début des années 1980. Cette progression s'est poursuivie à un rythme moins soutenu durant les années 1990 et 2000, passant d'un peu plus de 2 millions de têtes à plus de 4 millions aujourd'hui. **La race charolaise, qui constitue environ 50 % des effectifs, devant la race limousine (20 %) et la race blonde d'aquitaine (10 %), domine ce cheptel.** Les races rustiques comme la race Salers ou l'Aubrac représentent un peu moins de 10 % du cheptel allaitant. Subsistent également des races à effectifs plus réduits comme la Bazardaise, la Gasconne ou la Parthenaise.

La production de viande résulte, d'une part, de l'abattage des bovins issus de ce cheptel allaitant, spécifiquement destiné à la production de viande,

et, d'autre part, de l'abattage de vaches laitières qui ont terminé leur carrière en production laitière et sont mises en réforme après avoir été engraisées pendant 2 à 4 mois (elles sont appelées « **vaches de réforme** »). Du fait de la diminution tendancielle du cheptel laitier par rapport au cheptel allaitant, la part des abattages provenant du troupeau allaitant a progressé, passant de 50 % il y a une quinzaine d'années à 58 % aujourd'hui, selon l'Institut de l'élevage. La répartition de la production nationale (origine laitière et allaitante), en têtes, est de 50 % pour la viande de vache, 30 % pour la viande de jeune bovin et 13 % pour la viande de génisse, le reste étant de la viande de bœuf.

DÉFINITIONS

- Vaches : bovins femelles qui ont déjà vêlé au moins une fois. Le premier vêlage a lieu en général à l'âge de trois ans pour une race à viande et à deux ans pour une race laitière.
- Génisses : bovins femelles qui n'ont pas encore vêlé.
- Taureaux : bovins mâles utilisés comme reproducteurs.
- Taurillons : bovins mâles, à croissance rapide, abattus en général entre 18 et 24 mois. Les taurillons sont également appelés « jeunes bovins ».
- Bœufs : bovins mâles castrés, engraisés pendant une durée plus longue, et abattus en général vers 36 mois.
- Veaux : bovins mâles ou femelles jusqu'à l'âge de 8 mois, âge du sevrage.

En 2011, le total de la production de viande bovine s'est établi en France à **1,641 million de tonnes équivalent carcasse (tec)**, représentant **20 % de la production européenne**. Notre pays est le **premier producteur** de viande bovine d'Europe, devant l'Allemagne et l'Espagne. 40 % des volumes totaux sont réalisés dans le grand Ouest.

(2) L'élevage ovin

La France compte 22 500 éleveurs ovins.

Le cheptel de brebis allaitantes comptait en 2011 3,8 millions de têtes, soit 60 % du cheptel européen. 30 % du cheptel est détenu par 10 % des exploitants agricoles. Les éleveurs se concentrent tout particulièrement dans les zones de montagnes et dans les zones défavorisées où ils pratiquent souvent l'élevage extensif (régions Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Midi-Pyrénées, Limousin).

En 2011, la France a produit **117 milliers de tec** de viande ovine, ce qui en fait le **sixième producteur européen** avec **13 % de la production européenne**, loin derrière l'Espagne et, surtout, le Royaume-Uni.

(3) L'élevage porcin

La filière porcine a constitué l'un des **grands succès de l'agriculture française pendant les 20 dernières années du XX^e siècle** : la production est passée de moins de 18 millions de porcs en 1989 à 25 millions de têtes en 1999, soit **une augmentation de 40 % en 10 ans**.

Aujourd'hui, la France compte environ 20 000 exploitations porcines, qui élèvent **24,8 millions de porcs** par an. 55 % du cheptel est détenu par

28 % des éleveurs. Les porcs sont élevés pour la consommation de viande et de produits de charcuterie. La viande porcine est une viande généralement issue d'animaux âgés en moyenne de 6 à 7 mois, appelés porcs charcutiers. Comme pour la production de viande bovine, l'éleveur peut être **naisseur** (il élève les truies, les verrats, fait naître les porcelets et les élève jusqu'au moment de leur sevrage), **engraisseur** (il se fournit en porcelets sevrés auprès d'un autre éleveur « naisseur » et élève les porcs charcutiers jusqu'à ce qu'ils soient prêts à partir pour l'abattage) ou **naisseur-engraisseur** (il assure toutes les étapes de l'élevage, de la naissance des porcelets à l'engraissement des porcs charcutiers). Ce dernier système de production est le plus répandu en France.

LES TROIS SYSTÈMES D'ÉLEVAGE PORCIN

– les bâtiments sur caillebotis (90 % des élevages). Les animaux y sont élevés au sein de bâtiments dont le sol est ajouré (on parle de caillebotis), permettant l'évacuation des excréments et de l'urine des animaux et de l'eau de lavage du sol. Ce mode d'élevage permet de faciliter le travail de l'éleveur pour nourrir, surveiller et soigner ses animaux.

– les bâtiments en litière bio-maitrisée (5 % des élevages). Les animaux y sont élevés à l'intérieur de bâtiments dont le sol est bétonné et recouvert d'une litière en sciure, paille, etc. Cette litière absorbe excréments et urine. De la paille fraîche est apportée tous les jours.

– en plein air (5 % des élevages). Les animaux y sont élevés à l'extérieur et disposent d'abris avec toiture en tôle et paillés à l'intérieur.

Au cours de la période 2002–2012, la production française a continué à se concentrer dans l'Ouest du pays puisque la part des porcs finis des régions Bretagne, Pays-de-la-Loire et Basse-Normandie est passée de 66 % en 2002 à 72 % de la production nationale en 2010. Seuls le grand Ouest et le Nord-Pas-de-Calais ont connu une augmentation de leur production au cours de la période, respectivement de + 2,2 % et de + 6.5%, les autres bassins de production (Sud-Ouest et Centre-Est) connaissant un déclin.

La production porcine française s'est développée au cours des années 1990 et a atteint son maximum en 2002 à 2 366 000 tec. Elle a ensuite décliné jusqu'en 2006 avant de remonter pour atteindre **2 305 000 tec** en 2010, soit une baisse de 2,6 % par rapport à 2002. La France est **le troisième producteur européen** derrière l'Allemagne et l'Espagne.

(4) L'élevage de volailles

L'élevage avicole français est pratiqué dans environ 20 000 exploitations agricoles, dont plus des deux tiers n'élèvent pas uniquement des volailles. Elles comportent alors un atelier de petite taille où l'aviculture côtoie d'autres productions, comme les céréales ou d'autres productions animales.

La France est **le cinquième producteur mondial** et **le premier producteur européen de volaille de chair** avec **1,8 millions de tec** en 2012 (15 % des volumes), devant l'Allemagne et le Royaume-Uni (13 % chacun).

Elle est **le troisième producteur européen de poulet**, derrière le Royaume-Uni et la Pologne avec **1,1 millions de tec de poulet** (les poulets de chair représentent plus des trois quarts des volailles abattues en France). Elle reste **le premier producteur de dinde avec 405 milliers de tec** et de **canard avec 243 milliers de tec** en 2011. Deux tiers des abattages français sont réalisés en Bretagne et Pays de la Loire.

L'élevage de volaille possède une organisation très particulière. 90 % des éleveurs concluent **des contrats de production** (dits « d'intégration » ou de « quasi-intégration ») avec des coopératives ou d'autres acteurs privés (dits « intégrateurs ») qui leur fournissent les poussins, récupèrent les volailles pour l'abattage et les rémunèrent en leur garantissant une marge minimum à la condition de respecter certains critères de performance.

Si les professionnels possèdent leur exploitation, financent les bâtiments et apportent leur savoir-faire, **ils travaillent donc en très étroite concertation avec les industriels et c'est en principe l'opérateur – intégrateur qui prend à sa charge l'augmentation des coûts en cas de fluctuation à la hausse du coût des matières premières**, même si de **nombreuses révisions de contrats se produisent actuellement**. Il devient en effet très difficile pour les coopératives, avec la crise économique, de supporter seules ces fluctuations, comme l'ont expliqué à votre rapporteure Mmes Anne Richard et Pascale Magdelaine, respectivement directrice générale et responsable des observatoires économiques avicoles de l'Institut technique de l'aviculture (Itavi). En outre, si ce type de contrat garantit un débouché au producteur et un approvisionnement à l'industriel, **il ne permet pas toujours d'optimiser les performances techniques** et n'est **pas suffisamment incitatif pour susciter des vocations**.

LES DEUX GRANDS TYPES DE CONTRATS ENTRE ÉLEVEURS ET « INTÉGRATEURS »

– les contrats à façon, qui prévoient une rémunération par kg vif pour un poids et un indice de consommation de référence, assortie de majorations ou minorations en fonction des résultats effectifs de l'élevage (en terme de mortalité, de consommation d'aliments, de poids) en regard des références.

– les contrats à prix de reprise, qui fixent le prix au kg des animaux à reprendre par l'intégrateur, le prix des poussins et celui des aliments fournis : la rémunération de l'éleveur est le solde entre d'une part, le prix de reprise multiplié par le tonnage produit, et d'autre part, le nombre de poussins multiplié par le prix des poussins et le tonnage d'aliment consommé multiplié par le prix de l'aliment.

b) La transformation industrielle de la viande : une contribution essentielle à l'économie française

(1) La transformation de la viande contribue à la production de valeur ajoutée de la filière

De l'éleveur au consommateur, la viande fait l'objet d'un travail approfondi de la part de nombreux professionnels. Ils interviennent à

différents niveaux de la chaîne de production afin de **transformer l'animal en carcasse puis la carcasse en viande**. Ces différentes phases sont appelées « **transformation** ». Une viande peut, selon les cas, faire l'objet d'une seule, deux, trois ou quatre transformations.

La première transformation **correspond à la collecte et à l'abattage de l'animal**. Elle permet d'obtenir et de vendre **une carcasse et des coproduits** que l'on appelle le « cinquième quartier ».

La deuxième transformation comprend **le désossage et la découpe des carcasses**. Présentée sous vide, éventuellement sous forme de « **minerai** », la viande qui en est issue est vendue à des entreprises qui la commercialiseront après lui avoir fait subir une nouvelle transformation.

Sont appelées viandes issues de la troisième transformation **des viandes prêtes à cuire**, conditionnées sous la forme **d'unités de vente consommateur industrielles (UCVI)** et directement présentables à la vente.

La quatrième transformation correspond **aux produits élaborés à base de viande**. Il s'agit de produits crus, de produits élaborés pour la consommation froide, des conserves, des saucisses, des tartes, des pâtés, de la charcuterie ainsi que des plats cuisinés.

Ce sont les deux dernières phases de transformation qui permettent de se rapprocher le plus du produit fini, qui sera vendu au consommateur. La valeur ajoutée apportée à chaque stade se traduit par une augmentation du prix auquel la viande est vendue au consommateur. Les industriels doivent s'assurer de la meilleure valorisation de l'ensemble des produits issus de l'animal. Il est inutile de vendre cher une entrecôte si le reste de l'animal n'est pas valorisé.

L'industrie de la viande en chiffres

	Nombre d'entreprises	Nombre de salariés	Chiffre d'affaires (en milliards d'euros)
Abattoirs (APE 1011Z)	1 206	52 711	16,7
Abattoirs de volaille (APE 1012Z)	346	26 648	6,17
Découpe (APE 101)	2 462	115 342	30,6
Préparations industrielles à base de viande (APE 1013)	910	35 983	7,8
Total	4 924	230 684	61,27

Source : ANIA

(2) L'abattage-découpe et la transformation de la viande : des emplois industriels en milieu rural

Au sens large, **l'industrie de transformation de la viande comprend les abattoirs et les ateliers de découpe, transformation et conditionnement.** Le travail essentiel d'une entreprise d'abattage-découpe, dont découle sa rentabilité, est de valoriser au mieux les différentes pièces qui composent la carcasse et qui résultent de la découpe. **Cette industrie emploie près de 50 000 salariés en France pour un chiffre d'affaires de 15 milliards d'euros par an.**

Les animaux sont abattus par deux grands types d'abattoirs :

– les **abattoirs industriels**, qui appartiennent à de **grands groupes privés**. On en compte environ **70** en France et chacun d'eux abat plus de 10 000 tonnes de viande par an. Pour plus d'efficacité, ils sont souvent spécialisés par espèce. Les animaux sont susceptibles de provenir de tout le pays et la viande d'être vendue partout en France ou à l'export. Ce type d'abattoir abat 75 % des animaux abattus en France. **Le groupe Bigard, devenu l'acteur majeur de l'abattage en France depuis qu'il a racheté l'entreprise Socopa, possède une vingtaine d'abattoirs de cette nature dans lesquels il emploie 17 000 salariés. Il traite environ 43 % des volumes abattus en France, soit entre 27 000 et 31 000 animaux par semaine.**

– les **abattoirs de proximité**, qui peuvent être publics ou privés. Au nombre de **160** environ en France, ils abattent entre 200 et 10 000 tonnes de viande par an. Ils abattent des animaux qui proviennent pour l'essentiel de leur région ou de leur département et la viande est vendue dans un rayon proche, même si elle peut aussi être vendue ailleurs en France voire à l'export. Ce type d'abattoir possède un **rôle d'employeur local important**. Souvent multifonction et multi-espèce, il est utile aux éleveurs et aux bouchers de son lieu d'implantation, car l'achat sur pied garantit une bonne rémunération aux distributeurs et une rémunération stable et pérenne aux éleveurs. Il favorise **l'implantation ou la sauvegarde de PME agroalimentaires** qui ont besoin d'un accès rapide à ce type d'infrastructures. Il permet aussi de pratiquer **l'abattage d'urgence pour les bêtes accidentées**. Ce type d'abattoir abat 25 % des animaux abattus en France.

NOMBRE DE TEC ABATTUES PAR ESPÈCE EN FRANCE EN 2011

- 1 558 220 tec de viande bovine (dont 1 364 400 tec de gros bovins et 193 800 tec de veaux) ;
- 92 700 tec de viande ovine et caprine ;
- 2 000 250 tec de viande porcine ;
- 1 716 564 tec de viande de volaille.

Source : FranceAgriMer

2. Une tendance à la baisse de la consommation de viande, la grande distribution de plus en plus incontournable

a) Une consommation domestique de viande qui se transforme mais ne s'effondre pas

(1) Un niveau élevé de consommation de viande, en baisse tendancielle

La consommation totale de viande en France est de **5,3 millions de tec**. Cette consommation se répartit entre **la viande bovine (29,8 %)**, **la viande porcine (36,1 %)**, **la viande ovine (4,0 %)** et **la viande de volaille (30,1 %)**.

Selon FranceAgriMer, **de 1970 à la fin des années 1990, la consommation de viande en France a connu une augmentation régulière, passant de 3,93 millions de tec en 1970 à 5,66 millions de tec en 1998**, ce qui correspond à une progression annuelle de 1,6 %. Cette augmentation, supérieure à la croissance démographique durant cette période (+0,7 %/an), révèle un accroissement de la consommation individuelle de viande : en 1970, un Français en consommait 77,6 kg et 94,5 kg en 1998 (+ 17 kg).

Depuis, la consommation totale française s'est stabilisée au niveau de 1998. Compte-tenu de la croissance démographique, la consommation individuelle a diminué de 6,7 kg sur 12 ans pour atteindre 87,8 kg en 2009.

En outre, en 40 ans, la structure de la consommation s'est largement modifiée. Ces changements ont principalement profité aux viandes blanches, et tout particulièrement à la viande de volaille.

La consommation de viande bovine par habitant est aujourd'hui de 24,3 kg/an, soit 4,7 kg de moins qu'en 1970. Entre 2003 et 2011, cette consommation a connu une baisse comprise entre -13% et -16 %. La diminution de la consommation est particulièrement nette chez les moins de 35 ans, dont la consommation de viande bovine se réduit le plus souvent à celle de **steaks hachés**.

La consommation de viande ovine par habitant est de 3,3 kg/an. Elle est surtout consommée par des populations plutôt âgées appartenant aux tranches de revenus supérieurs car la viande ovine est relativement chère. La France n'en demeure pas moins le deuxième pays consommateur de viande ovine de l'Union européenne, avec 19 % de la consommation totale. Il convient en outre de noter que la demande de viande ovine est très **saisonnalisée**, car elle est traditionnellement plus forte pour certaines périodes de fêtes (Noël, Pâques), où la demande porte particulièrement sur certaines pièces nobles (gigots) qui doivent être importées, notamment de Nouvelle-Zélande, en raison de l'importance des volumes recherchés sur une courte période. Les fêtes musulmanes donnent également lieu à des pics de consommation.

La consommation de viande de porc représente 33,4 kg/habitant, soit 3,6 kg de plus qu'en 1970. Elle s'effectue pour un quart sous forme de viande fraîche et pour les trois quarts sous forme de charcuterie. **Cette consommation a connu une croissance de 3,2 % sur la période 2006–2010 et ce, en dépit des critiques répétées sur les caractéristiques nutritionnelles des charcuteries.** Ce bon résultat s'explique principalement, selon le CGAAER¹, par la croissance du marché du jambon cuit (+ 9 %) ainsi que celui des lardons et poitrines (+ 7,8 %). En revanche, les achats de viande fraîche de porc et de pâtés sont en baisse de respectivement -2,2 % et -7,2 %. Il convient en outre de noter que, à l'exception des lardons et poitrines, les jeunes générations consomment moins de viande de porc que la moyenne de l'ensemble des ménages. Ce fait générationnel est porteur à moyen terme d'une baisse de la consommation de viande porcine si l'offre ne s'adapte pas à l'évolution des besoins des consommateurs.

La consommation de viande de volaille par habitant en France est de 25,2 kg/an, soit un peu plus du double de ce qu'elle était en 1970. Cette consommation a augmenté de + 7,2 % sur la période 2006–2011. La viande de volaille bénéficie en effet d'une **grande accessibilité en termes économiques** : elle est l'objet de nombreuses promotions en raison d'une concurrence particulièrement forte entre les entreprises du secteur. Elle ne fait l'objet d'aucun interdit religieux. Par ailleurs, elle dispose auprès des consommateurs français d'une bonne image diététique et sanitaire. **Elle tend à se substituer à d'autres viandes, et notamment à la viande bovine.**

(2) Une consommation qui s'oriente vers des produits plus élaborés

La viande fait l'objet de **transformations de plus en plus sophistiquées**, car les consommateurs réclament des produits plus élaborés et, dans le même temps, plus faciles à préparer et à conserver. Le consommateur cherche ce faisant à gagner du temps dans la préparation des repas et à compenser la perte du savoir-faire culinaire.

Cette évolution de la demande explique le développement, ces dernières décennies, du secteur de la quatrième transformation, et en particulier du secteur des plats préparés, frais ou surgelés. **La demande pour les produits élaborés augmente pour tous les types de viande.** Pour le bœuf, par exemple, des produits tels que les steaks hachés mais aussi la saucisserie, les produits cuits, les plats préparés ou encore le snacking se sont beaucoup développés ces dernières années. Ce phénomène est très net aussi pour la viande de volaille, avec la croissance du marché de la charcuterie de volaille.

Il en résulte qu'aujourd'hui, 70 % de la viande de porc est transformée en charcuterie ou en plats préparés. C'est aussi le cas pour 30 % de la viande de volaille et pour 20 % de la viande de bœuf. **La viande hachée, avec quelques 330 000 tonnes commercialisées en 2009–2010, dont 60 %**

¹ Rapport du CGAAER n°11056 *Quel avenir pour la filière porcine française ?* – Janvier 2012

sous forme surgelée, a pris une ampleur considérable et est devenu un produit clef pour la filière viande bovine.

Cette évolution n'est pas sans présenter **un danger pour les éleveurs français**, car plus le produit est élaboré (mélange d'ingrédients, marinade, sauce, cuisson...), moins la qualité de la matière première est importante aux yeux des industriels et des distributeurs : **seule la maîtrise de son prix devient un facteur essentiel.**

(3) Le poids de la charcuterie salaison

Les entreprises de charcuterie-salaison sont spécialisées dans la production de jambon cuit, de saucisses, de saucissons, d'andouillettes, de boudins, de lardons, de poitrines et de pâtisseries charcutières. En 30 ans, selon les chiffres de la Fict (Fédération française des industriels charcutiers, traiteurs, transformateurs de viande), **leur production a doublé puisqu'elle s'élevait à 1,25 millions de tonnes en 2012 contre 0,66 millions de tonnes en 1982** (mais après un point haut à 1,36 millions de tonnes en 2006). Ces entreprises, **au nombre de 306 en 2012 (contre 354 en 2006 et 539 en 1982)**, se sont progressivement concentrées. Cette industrie employait **33 860 salariés** en 2012 (-1000 emplois depuis 2010). Particulièrement présente dans le grand Ouest, elle est **la sixième industrie alimentaire française avec 6,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires.**

b) Le rôle prépondérant de la grande distribution

(1) La boucherie traditionnelle représente une part réduite de la distribution

Alors que les Français se fournissaient traditionnellement en produits carnés auprès des boucheries et des charcuteries, **la part des détaillants n'a cessé de reculer au cours des dernières décennies.** La boucherie n'assure plus la distribution que de 15 % de la viande bovine (27 % pour le veau), de 23 % de la viande ovine, de 17 % de la viande fraîche de porc, de 10 % de la charcuterie (dont jambon), et de 14 % de la viande de volaille.

Le secteur de la boucherie charcuterie représente néanmoins encore **6,10 milliards d'euros de chiffre d'affaires** et emploie **80 000 personnes** (chefs d'entreprises, conjoints, aides parentaux, salariés, apprentis), qui travaillent dans presque 20 000 entreprises (contre 47 000 en 1980).

L'artisan boucher joue essentiellement la carte de **la proximité** en proposant à ses clients des produits de consommation immédiate et des **standards de qualité élevés.** La demande croissante de produits rapides à préparer a amené de nombreuses boucheries à **diversifier leur activité** et à proposer des produits de charcuterie et des plats préparés (viandes cuites, plats cuisinés, pâtisseries charcutières...).

(2) Le rôle important de la restauration collective

Selon FranceAgriMer, la restauration hors foyer (RHF) a fourni 6,7 milliards de repas en 2009. Ce secteur est très divers, puisqu'il regroupe

tant la restauration commerciale, y compris la restauration rapide, que la restauration collective, avec notamment les cantines scolaires, les restaurants d'entreprises ou bien encore les traiteurs et les grossistes. **La RHF représente entre un cinquième et un quart de la consommation de produits carnés en France** : 31 % pour la viande bovine (23 % pour le veau), 21 % pour la viande ovine, 12 % pour la viande fraîche de porc, 13 % pour la charcuterie hors jambon et 20 % pour la viande de volaille.

La RHF tend à s'approvisionner davantage sur les marchés extérieurs que sur le marché national, notamment en viande de volaille. Malgré l'engagement de certaines enseignes comme McDonald's, qui s'approvisionnent en viande sur le marché français, les jeunes agriculteurs estiment que **plus des deux tiers de l'approvisionnement de la RHF proviennent d'élevages étrangers**.

(3) La grande distribution est devenue le principal distributeur de viande en France

Les grandes et moyennes surfaces (GMS) se taillent la part du lion en termes de distribution pour tous les types de viandes. Elles ont ainsi distribué en 2011 54 % de la viande bovine (50 % pour le veau), 56 % de la viande ovine, 71 % de la viande de porc fraîche, 77 % de la charcuterie (dont jambons) et 77 % de la viande de volaille.

L'approvisionnement des distributeurs repose, dans l'immense majorité des cas, sur des abatteurs-transformateurs, les grossistes n'étant que très peu sollicités. Mais les enseignes se différencient, dans leurs relations avec les fournisseurs, selon qu'elles centralisent ou non les achats des magasins. **L'approvisionnement de certaines enseignes est totalement centralisé** : les magasins suivent la politique d'approvisionnement décidée par le groupe. **D'autres ont opté pour un approvisionnement en partie décentralisé**. Enfin, **les achats de certaines enseignes sont effectués, pour tout ou partie, directement par les magasins**. Ainsi, les magasins Leclerc sont approvisionnés par la société Kerméné, mais la part de cet approvisionnement varie fortement en fonction de la situation géographique du magasin et des choix de sa direction.

Cette stratégie influe sur le choix des abatteurs. **Les enseignes centralisées se fournissent généralement chez de grands abatteurs** (Bigard-Socopa, Elivia) capables de fournir de gros volumes pour tous les magasins de la chaîne, mais n'excluent pas les entreprises de taille moyenne (Sicarev, Sicavyl, Vio). **Les magasins des enseignes décentralisées font plus souvent le choix d'abattoirs locaux**, de taille variable, appartenant ou non à de grands groupes.

Les GMS proposent, dans leurs rayons viandes et produits de triperie réfrigérés, des produits frais prédécoupés et conditionnés spécialement conçus pour répondre aux besoins de consommateurs pressés qui ont de moins en moins de temps à consacrer à leurs courses alimentaires. **Ces rayons comptent pour 11 % du chiffre d'affaires de ces magasins**.

Si les GMS vendent généralement aussi de la viande à la découpe, comme dans les boucheries charcuteries traditionnelles, elles peinent à trouver du personnel formé et compétent pour tenir un rayon boucherie de grande surface et assurer la découpe à l'étal et le conseil aux clients.

B. LES SYMPTOMES D'UNE CRISE PROFONDE DE LA FILIÈRE VIANDE

Pour la première fois, toutes les filières viande sont en même temps malades. Plusieurs symptômes sont communs à l'ensemble des filières.

1. Premier symptôme : des productions en baisse et une balance commerciale déficitaire

a) Un cheptel en régression et une production en baisse

Pour la première fois en France, l'ensemble des cheptels sont en régression, ce qui illustre de manière particulièrement forte les difficultés des éleveurs et la perte de compétitivité des élevages français, en proie à de multiples difficultés.

Le cheptel bovin allaitant, qui avait connu une nette augmentation ces dernières années depuis son point bas du début des années 2000, a **reculé** en 2011 à 4,1 millions de têtes. Dans le même temps, le cheptel de vaches laitières poursuit sa diminution, puisqu'il a perdu plus de 600 000 têtes en 10 ans à 3,6 millions de têtes en 2011. **La production de viande bovine a elle aussi diminué en 2011.**

Le cheptel de brebis allaitantes se stabilise à un niveau bas ces dernières années autour de 3,8 millions de têtes, ce qui marque un net recul par rapport au milieu des années 2000, où le cheptel atteignait 4,5 millions de têtes. Alors que le cheptel de brebis laitières avait augmenté en 2009 et 2010, il a de nouveau diminué en 2011, à 1,3 million de têtes. **Malgré un rebond en 2011, la production est elle aussi sur une tendance déclinante.**

Le cheptel porcin a atteint 14 millions de tête en 2011, en **recul** par rapport aux années précédentes. Entre mai 2011 et mai 2012, la baisse s'est poursuivie avec 157 000 têtes de moins (soit 1,1 % des effectifs). En outre, après le léger recul de 2011, **la production française a de nouveau chuté de 2,5 % en 2012 avec une production inférieure à 25 millions de porcs.** Cette diminution devrait se poursuivre en 2013 et se traduire par une perte d'environ 2 millions de porcs par rapport au maximum atteint au début des années 2000.

La production française de viande de volaille, quant à elle, **a chuté de 20 % entre 2001 et 2010** (elle était de 2,25 millions de tec en 2000), entraînant une réduction de sa part dans la production européenne de 20 % à 15,5 %.

b) Une balance commerciale devenue déficitaire sur la viande

(1) Le déficit commercial en viande bovine s'explique en grande partie par la structure de la consommation française

En 2011, **le déficit commercial de la France en viande bovine a atteint -56 000 tec et -192,8 millions d'euros**, selon FranceAgriMer.

Selon FranceAgriMer, la France a importé 367 000 tec de viande bovine, dont 266 700 tec de viande fraîche et 83 000 tec de viande surgelée. Dans le même temps, elle a exporté 271 500 tec de viande fraîche mais seulement 24 800 tec de viande congelée.

Une partie de l'écart entre importations et exportations s'explique par **la structure de la consommation de viande en France, qui ne correspond pas à la structure de la production** : les éleveurs produisent beaucoup de **jeunes bovins du cheptel allaitant** (un tiers des abattages et un quart du tonnage), alors que la demande est plus forte en France pour de **la viande de vache laitière de réforme**. Le quart des importations françaises provient d'Allemagne, les Pays-Bas et l'Irlande fournissant respectivement 17 % et 15 % des volumes absorbés par la France. **La France importe aujourd'hui en majorité des viandes désossées**. Alors qu'elles représentaient seulement 29 % des approvisionnements il y a 15 ans, elles ont compté pour 58 % des achats totaux en 2009–2010. Il s'agit d'un côté de muscles sous vide, notamment issus de l'ailoyau (filet, faux-filet, rumsteck, bavette, entrecôte), très consommé en France, de l'autre de minerais frais ou congelés pour la transformation en steak haché, plats cuisinés ou préparations à base de viande (y compris les conserves).

En revanche, **la France demeure nettement excédentaire dans le commerce extérieur d'animaux vivants**, puisqu'elle présente un excédent de 1 389 000 têtes, soit 1 274,1 millions d'euros. Cet excédent s'explique essentiellement par l'existence en France **d'une filière ancienne et puissante d'exportation de vif maigre** (les « *broutards* ») vers l'Italie, et, dans une moindre mesure, vers l'Espagne. Les éleveurs français de broutards se spécialisent dans une activité de naisseurs, laissant l'engraissement aux Italiens et aux Espagnols. Le marché italien représente 86 % des exportations françaises de bovins de plus de 80 kg et le marché espagnol 15 %.

(2) Le déficit commercial en viande ovine s'explique par la faiblesse de notre production

En raison de la faiblesse de la production nationale, la France, premier importateur européen, **présente un très net déficit commercial pour la viande ovine** à -101 780 tec et -91,7 millions d'euros en 2011. La France importe en particulier beaucoup de viande fraîche en provenance du Royaume-Uni et de viande congelée en provenance de Nouvelle-Zélande. De fait, 60 % des abattages de l'Océanie sont exportés et l'Australie (18,8 millions d'agneaux abattus par an) et la Nouvelle Zélande (17,5 millions d'agneaux

abattus par an) assuraient quasiment à elles deux tiers des échanges mondiaux en 2011.

- (3) Le déficit commercial en viande porcine s'explique en partie par la structure de la consommation nationale mais surtout par notre perte de compétitivité

Le solde commercial français en viande de porc a présenté un excédent en volume en 2012 de 98 000 tec (en diminution de 31 % par rapport à l'année précédente), en raison d'exportations de 685 000 tec (soit le tiers de la production nationale) et d'importations de 587 000 tec (soit le tiers de la consommation nationale). La France exporte en particulier de la poitrine et des abats et importe essentiellement du jambon : **comme pour la viande bovine, les résultats de notre commerce extérieur s'expliquent en partie par la structure de la consommation nationale, où le jambon occupe une place prépondérante.**

Mais cet excédent en volume dissimule un solde en valeur négatif pour la troisième année consécutive, un phénomène sans précédent pour la filière qui présentait un excédent de 136 millions d'euros en 2000 et de 105 millions d'euros en 2005. En 2009, ce solde a atteint -19 millions d'euros, puis -9 millions d'euros en 2010, -100 millions d'euros en 2011 et -185 millions d'euros en 2012. Ce sont les viandes préparées et les conserves de viande qui contribuent le plus au déficit de nos échanges extérieurs, avec un montant de -282 millions d'euros en 2012, en hausse de 35 % depuis 2008.

L'existence d'un déficit avec le reste de l'Union européenne est plus préoccupante encore : -216 millions d'euros en 2009, -254 millions d'euros en 2010 et -230 millions d'euros en 2011. **Deux pays ont pris une place prépondérante dans l'approvisionnement de la France** : l'Espagne, qui à elle seule compte pour plus de 53 % des achats français en volume (46 % en 2005) et l'Allemagne avec 16,6 % (11 % en 2005).

La montée en puissance de ces deux pays reflète la perte de compétitivité de la filière porcine française. Le développement de leurs ventes sur les marchés extérieurs au cours de la décennie qui vient de s'écouler (+ 150 % pour l'Espagne, + 200 % pour l'Allemagne) contraste vivement avec l'atonie relative des exportations françaises (+ 10 % sur la décennie, soit nettement moins que la hausse des importations qui a été de + 30 % environ).

- (4) La diminution très nette de l'excédent commercial en viande de volaille s'explique par la combinaison d'importations massives de produits industriels et de pertes de parts de marché sur le grand export

L'excédent commercial de la France en viande de volaille s'est établi à 135 000 tec (soit 172 millions d'euros) en 2012. Il est régulièrement en diminution – il était de 725 000 tec en 2000 – sous l'effet conjugué de l'augmentation des importations et de la perte de parts de marché à l'exportation, principalement à destination des pays de l'Union européenne.

En 10 ans, cet excédent a chuté de 70 % en volume et de 73 % en valeur. Il reste positif grâce à un excédent de 347 000 tec avec les pays tiers qui compense le déficit de 212 000 tec (-267 millions d'euros) vis-à-vis des pays de l'UE (vis-à-vis desquels la France disposait d'un excédent de 320 000 tec en 2000, soit un milliard d'euros).

Le total des exportations a atteint 641 000 tec, très loin derrière les deux premiers exportateurs mondiaux que sont le Brésil (4 millions de tec) et les USA (3,9 millions de tec). 41 % de ces exportations ont été destinés aux autres pays européens et 59 % aux pays tiers. **Cette situation résulte à la fois d'un repli des expéditions vers l'UE au cours des dix dernières années et d'un retour à la croissance des exportations vers les pays tiers après la crise de l'influenza aviaire en 2006.** Parmi ces 59 % exportés à destination des pays tiers, 64 % ont été exportés vers le Proche et le Moyen Orient (Arabie Saoudite, Émirats Arabes Unis, Yémen, Oman, Jordanie, Irak).

Ces exportations prometteuses et dynamiques, durement pénalisées par le passage des restitutions européennes aux exportations de 408 €/tec en 2007 à 108 €/tec en 2013, seraient directement menacées par leur disparition complète. En effet, au cours des discussions du cycle de Doha, la Commission européenne a proposé, sous certaines conditions, de supprimer les restitutions pour éviter les distorsions de concurrence à l'exportation dans la perspective d'un futur accord à l'OMC. Si une telle disposition devait entrer en application, elle ne manquerait pas d'avoir des conséquences importantes pour la filière avicole française. **En l'absence de restitutions, les exportations françaises (et européennes) vers le Moyen-Orient et la Russie ne seraient plus compétitives face au Brésil qui est désormais l'acteur dominant du marché mondial.**

LES RESTITUTIONS AUX EXPORTATIONS

Les restitutions aux exportations sont fondées sur la différence entre les prix pratiqués dans l'UE et ceux du marché mondial.

Elles permettent de compenser les différences de coût de la main d'œuvre mais aussi de change résultant des choix monétaires faits en Europe et au Brésil ainsi que les exigences européennes sur les conditions d'élevage (bien-être animal, environnement, protection sanitaire).

Si les restitutions devaient être supprimées, comme cela est désormais probable, **les auteurs d'un récent rapport du CGAAER¹ estiment que la production française de poulets serait réduite de 150 000 tec, ce qui correspond à la perte de 3 500 à 4 000 emplois en France, dont au moins 700 éleveurs situés pour 40 % d'entre eux dans le centre du Finistère.** La reconversion éventuelle d'une partie de la production sur le marché intérieur ne pourrait se faire sans provoquer de fortes perturbations dans la filière.

¹ Rapport du CGAAER n°10032 Compétitivité de la filière volailles de chair française – Octobre 2010

Depuis le milieu des années 1990, les importations françaises de viande et de préparations à base de volaille n'ont cessé d'augmenter : la France a ainsi importé 506 000 tec de viande de volaille de chair en 2012, ce qui représente 45 % de sa consommation. Il s'agit à 84 % d'importations de poulet, à 11 % d'importations de dinde et à 4 % d'importations de canard. Ces importations se concentrent sur les filets, les cuisses et les préparations à base de viande. **Elles proviennent à 93 % de l'Union européenne**, et plus particulièrement de Belgique (découpes fraîches), des Pays-Bas (découpes congelées), du Royaume-Uni et d'Allemagne.

Or, les trois derniers pays cités sont, au sein de l'Union européenne, les trois principaux importateurs de viandes de volailles en provenance du Brésil et de Thaïlande. Les Pays-Bas, notamment, sont devenus un nœud important du marché européen de la volaille en commercialisant des viandes produites au sein de l'Union européenne et en réexpédiant également des viandes congelées, saumurées ou des préparations à base de volailles importées du reste du monde. De fait, les volumes échangés par ce pays dépassent de loin sa production locale, ce qui est également le cas pour la Belgique, première origine des importations françaises de volailles. **Dans ce contexte, et en l'absence d'information sur l'origine de production des produits importés en provenance de l'Union européenne, il est difficile de connaître l'origine réelle des importations françaises, qui sont probablement très largement d'origine brésilienne et thaïlandaise.**

Les importations en provenance directe du Brésil, quant à elles, concernent principalement des viandes saumurées, des découpes congelées et des préparations cuites à base de volailles alors que les échanges directs avec la Thaïlande portent surtout sur des préparations cuites, dont le développement s'est accéléré pour échapper aux interdictions d'exportations de viandes crues pendant les différents épisodes d'influenza aviaire.

La conclusion d'un accord à l'OMC, sur la base d'une baisse des droits de douane de 60 % en moyenne, parfois évoquée, permettrait à la production brésilienne de conquérir encore davantage les marchés français et européen, **avec une hausse des importations estimées entre 250 et 300 000 tonnes par an** par le rapport du CGAAER.

Ces déficits dans toutes les filières viandes sont un signal d'alerte qui montre que la souveraineté alimentaire de la France pourrait bientôt être mise en danger.

2. Deuxième symptôme : un secteur peu rentable, qui attire de moins en moins de vocations

a) Des revenus agricoles faibles en élevage

(1) Des revenus faibles dans la durée

Dans ses différents rapports, l'observatoire des prix et des marges (OPM) a démontré que l'ensemble des acteurs de la filière viande souffrent de marges faibles.

Les éleveurs, notamment, pâtissent d'un **constant décalage** entre **l'évolution de leurs prix de vente et celui de leurs charges d'exploitation**, comme le montrent les analyses de leurs revenus par la statistique agricole (Agreste).

Ainsi, en 2012, le résultat courant avant impôt (RCAI) par actif non salarié a seulement atteint 16 500 € pour les éleveurs ovins (après 12 200 € en 2009, 20 100 € en 2010 et 19 100 € en 2011) **et 17 100 € pour les éleveurs bovins** (après 12 400 € en 2009, 16 200 € en 2010 et 17 200 € en 2011).

Les résultats économiques des 20 000 exploitations porcines françaises sont, quant à eux, très variables d'une année sur l'autre (c'est ce qu'on appelle le « *cycle du porc* »). Ces résultats volatiles cachent en outre des écarts importants entre les élevages les plus performants et les moins performants, le résultat courant pouvant varier de 1 à 6. **Le RCAI par actif non salarié a toutefois atteint 52 900 € en 2012**, en progression de + 50 % par rapport à 2011 (20 200 € en 2009, 37 000 € en 2010 et 35 500 € en 2011), ce qui est un bon résultat.

Les élevages de volaille de chair se situent à un niveau intermédiaire avec un RCAI par actif non salarié de 24 000 € en 2009, 30 300 € en 2010, 30 300 € en 2011 et 37 400 € en 2012.

(2) Des revenus faibles par rapport à ceux des autres secteurs agricoles

Ces dernières années, le revenu des producteurs bovins a été inférieur de moitié au revenu moyen de l'ensemble des exploitations agricoles, qui s'est établi à 31 800 € en 2010, à 35 000 € en 2011 et à 38 300 € en 2012.

L'écart s'est surtout creusé avec les producteurs de grandes cultures dont les revenus ont atteint jusqu'à 76 500 € en 2012 : il en résulte de fortes tensions entre éleveurs et céréaliers, d'autant que le prix des céréales est le facteur principal du coût de l'alimentation du bétail.

En outre, **cet écart apparaît encore plus considérable lorsque l'on prend en compte la durée du travail**, beaucoup plus importante en élevage, ainsi que **la pénibilité du métier.**

Cet écart déjà ancien entre les revenus obtenus par les céréaliers et ceux obtenus par les éleveurs, accentué ces dernières années par la hausse du prix des grains, pourrait conduire à **une conversion de systèmes d'élevage vers les grandes cultures**, dans les régions où cette conversion est possible.

Pour faire face aux situations de détresse financière que connaissent nombre d'éleveurs, le Gouvernement a pris plusieurs initiatives, qui demeurent encore insuffisantes :

– des dispositifs d'aide au paiement des cotisations sociales à la Mutualité sociale agricole (MSA) et des échéances fiscales, qui ont été mis en place début avril 2013 pour les élevages dont la situation financière est fragilisée par la conjoncture ;

– un dispositif d'identification et de traitement des situations financières les plus difficiles, mis en place depuis l'automne dernier par les banques.

b) Une rentabilité dégradée de l'outil industriel

(1) Des ratios parmi les plus bas de l'industrie

Le secteur de l'abattage-découpe en viande bovine connaît un taux de rentabilité relativement faible, puisque son résultat net était estimé en 2010 à environ **1,3 % de son chiffre d'affaires** en moyenne. Ainsi, selon l'OPM, le produit bovin par kg de carcasse traité était en progression en 2011 de 27 centimes (+ 5,6 %), pour un coût de la matière première augmentant de 25 centimes (+ 7,8 %). La marge brute progressait donc moins vite que l'ensemble des charges unitaires qu'elle devait couvrir, notamment en raison de la progression des frais de personnels (près de 4 % d'augmentation). Il en résultait un bénéfice avant impôt en 2011 de 0,04 €/kg traité, un résultat inférieur à celui de 2010 (0,06 €/kg traité).

Dans l'industrie de l'abattage-découpe des porcs, **la marge brute était ces dernières années inférieure à l'ensemble des charges qu'elle devait couvrir**. Il en résultait un bénéfice (avant impôt) négatif, en 2010 comme en 2011 (-1 centime/kg traité).

Dans l'industrie de l'abattage-découpe de volaille, **le résultat net ne représente en moyenne que 2 % de la marge brute de transformation** et a été négatif en 2002, 2004 et 2006.

Au total, selon M. Philippe Boyer, secrétaire général de l'observatoire des prix et des marges auditionné par votre mission commune d'information, « *le profit des abattoirs est si réduit qu'il est difficile de le représenter sur nos graphiques* » !

(2) Des volumes traités en baisse

Les grands outils industriels travaillent systématiquement sur des volumes importants pour comprimer leurs coûts fixes. Mais leur rentabilité, très faible, peut rapidement devenir négative en cas de diminution des volumes

traités. **Si l'outil n'est pas saturé, les problèmes financiers s'accumulent rapidement.**

Or, **ces volumes ne progressent plus depuis 2005, ont baissé de 6 % en 2012, et devraient baisser de 3 % encore en 2013.** Ainsi, au cours des 10 dernières années, le tonnage abattu en gros bovins est passé de 1 347 000 t par an en moyenne sur la période 2001-2005 à 1 302 000 t sur la période 2005–2010, soit une baisse de 3,3 %. Ce phénomène paraît moins conjoncturel que structurel : **les capacités d'abattage français sont aujourd'hui excessives au regard de la production des éleveurs français et le réseau d'abattoirs est mal réparti sur le territoire national.**

Les abattoirs sont donc dans une situation financière difficile, en particulier les abattoirs de taille moyenne et grande.

(3) Une valorisation insuffisante des déchets et coproduits

Les abattoirs de taille moyenne souffrent aussi d'une incapacité à valoriser efficacement le « *cinquième quartier* », c'est-à-dire les coproduits, selon M. Philippe Lecouvey, directeur général de l'Institut français du porc. **Cette valorisation est essentielle à la compétitivité des abattoirs**, comme en témoigne le groupe hollandais Vion, au départ spécialisé dans l'équarrissage, qui est devenu, grâce à une valorisation très compétitive des coproduits, le premier opérateur européen d'abattage de porcs et de bovins, après avoir racheté progressivement de nombreux abattoirs aux Pays-Bas, en Allemagne du Nord, puis au Royaume-Uni.

LE « CINQUIÈME QUARTIER » ET SA VALORISATION

Le cinquième quartier comprend toutes les parties de l'animal qui ne sont pas incluses dans l'un des quatre quartiers (deux avant et deux arrières) résultant de la découpe de la carcasse.

Selon les cas, ces coproduits des entreprises d'abattage-découpe sont :

– vendus à d'autres industriels pour transformation ultérieure ou vendus à des commerçants : c'est le cas des cuirs, des abats comestibles, de certains autres coproduits valorisables dans l'alimentation humaine, l'alimentation des animaux d'élevage ou l'alimentation des animaux de compagnie, dans les industries chimiques ;

– enlevés du site d'abattage-découpe par des entreprises spécialisées qui transforment les coproduits concernés en farines ou PAT (protéines animales transformées) d'une part et graisses d'autre part, lesquelles sont ensuite valorisées ou éliminées, en fonction de la réglementation en vigueur. Cet enlèvement occasionne généralement un coût net pour l'entreprise d'abattage-découpe.

(4) Des fermetures de sites qui s'accélèrent

Jusqu'en 1995, le nombre des abattoirs avait beaucoup diminué puis une relative stabilité s'était installée autour de 300–500 établissements, avant qu'une nouvelle baisse significative ne soit observée depuis 2007. **Ce mouvement de long terme s'explique essentiellement par un phénomène**

de concentration et de rationalisation des outils de production qui se justifie économiquement : beaucoup d'abattoirs étaient de trop petite taille pour être rentables et n'ont pas été en mesure de consentir les investissements nécessaires à leur mise aux normes, notamment sanitaires.

En 2012 et 2013, plusieurs abattoirs de taille intermédiaire (Blois, Pau, Castelnaudary) ont été contraints de mettre fin à leur activité dans le contexte de grave crise économique que traverse le pays. De grands groupes d'abattage-découpe français comme les groupes Doux (filière volaille) et GAD (filière porcine) ont été contraints de liquider plusieurs de leurs unités industrielles.

c) Une difficulté : le renouvellement des générations

(1) Un constat partagé : peu de jeunes s'installent en élevage

Conséquence de la chute des installations depuis la fin des années 1990, **la pyramide des âges s'est considérablement déséquilibrée en élevage**, tout particulièrement en élevage bovin et ovin. Ce mouvement de vieillissement ne pourra manquer de se poursuivre, l'âge moyen des éleveurs ne cessant de s'élever : 51 % des éleveurs bovins allaitants ont plus de 50 ans, ce taux atteignant même 58 % pour les éleveurs ovins. En outre, près d'un éleveur sur deux partira à la retraite dans les 10–15 ans à venir.

Il en résulte que 9 % des emplois de la filière viande bovine seront à renouveler dans les 5 ans. En production ovine, ce sont 20 % des emplois qui seront à renouveler dans les 5 ans, et 25 à 40 % dans les 10 années à venir. Bien que moins accusé, ce phénomène est aussi valable pour les filières porcine et avicole.

Or, **les jeunes apparaissent de plus en plus réticents à s'installer en élevage ou à reprendre l'exploitation de leurs parents**. Les raisons de cette désaffection sont multiples. Les emplois sont situés dans des territoires ruraux qui **manquent d'attractivité** pour les candidats à l'installation, mais aussi pour leur conjoint(e), condamnant trop souvent les éleveurs à un célibat forcé. Les **rémunérations faibles** et les **investissements** très importants à réaliser pour mettre aux normes et moderniser les exploitations, au prix d'un endettement durable, puisque le capital nécessaire est 1,5 fois supérieur au capital nécessaire en grandes cultures, nuisent considérablement à l'attractivité de la profession.

Alors que le métier d'éleveur reste une passion pour tous ceux qui le pratiquent, **la pénibilité et la durée très importante du temps de travail** dans le secteur contribuent à décourager l'installation des jeunes et à favoriser la cessation d'activité des exploitants en place, dès lors qu'ils ont remboursé les emprunts nécessaires à leur installation. Les limites à l'automatisation de la production et la nécessité d'assurer une présence constante dans les exploitations découragent ceux qui seraient tentés de choisir ce type d'activité.

Enfin, l'orientation des jeunes à l'issue de leur formation initiale ne **les incite pas assez à s'intéresser aux métiers du secteur de la viande**, notamment parce que les formations agricoles abordent trop peu les métiers de l'élevage.

(2) Des freins multiples à lever

Les **obstacles à lever** pour permettre de relever le défi du renouvellement des générations sont nombreux et variés. Il s'agit notamment :

– de **professionnaliser le parcours d'installation**, car trop de jeunes échouent en raison d'une mauvaise anticipation de la rentabilité de leur future exploitation. Les candidats souffrent en outre d'un manque d'accompagnement : les projets devraient être soumis à une meilleure expertise, plus adaptée à la réalité économique de la filière ;

– **d'anticiper les transmissions** et de les conduire de manière plus progressive ;

– **de favoriser la mise en place de sociétés ou le recours au fermage ou à la location**, car réunir individuellement les capitaux nécessaires à une installation apparaît particulièrement difficile aujourd'hui ;

– de **lutter contre la faible attractivité** dont pâtissent l'ensemble des métiers de la viande en développant une communication beaucoup plus positive autour de cette filière ;

– **d'améliorer les aides** que sont la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs (DJA), les prêts bonifiés et les dispositifs d'allègements de charges fiscales et sociales.

(3) Des difficultés de recrutement valables aussi pour l'abattage-découpe et pour la boucherie, en GMS comme dans le réseau traditionnel

Au reste, c'est l'ensemble de la filière viande qui souffre aujourd'hui d'un déficit d'attractivité, **puisque les secteurs de l'abattage-découpe, métiers souvent pénibles et peu rémunérateurs, mais aussi les boucheries-charcuteries et les rayons boucheries des GMS peinent à recruter**. Progresser sur la qualité des conditions de travail et les formations qualifiantes apparaît donc incontournable pour mieux valoriser les métiers de la viande auprès des jeunes mais aussi de tous ceux, chômeurs ou non, qui pourraient être intéressés par ce secteur d'activité s'il ne souffrait pas trop souvent d'une image dégradée.

3. Troisième symptôme : des conflits récurrents au sein de la filière pour la répercussion des hausses du coût de l'alimentation animale

a) Les prix de la viande connaissent une hausse depuis quelques années...

Les prix de la viande ont connu ces dernières années une tendance à la hausse, qui se poursuit actuellement pour la viande bovine mais a pris fin en début d'année pour la viande porcine.

(1) Un prix de la viande bovine qui atteint des niveaux élevés

Depuis 2009, le prix de la viande bovine est orienté à la hausse. Cette croissance s'est accentuée à partir de la mi-2010 et se poursuit actuellement, au point d'atteindre **des niveaux historiquement élevés** : entre le début de l'année 2011 et le printemps 2013, les prix ont augmenté de 30 à 50 % selon les catégories d'animaux.

Ce phénomène s'explique, d'une part, par la baisse de la production française, et, d'autre part, par la forte demande en bovins vivants (jeunes bovins en particulier) des pays de l'Union européenne comme des pays tiers, ce qui a créé une situation de tension sur le marché de la viande bovine, notamment depuis l'ouverture du marché turc aux importations. Pour faire face à cette demande, l'abattage de mâles en France a reculé et les producteurs ont eu davantage recours aux femelles, d'où un déséquilibre entre l'offre et la demande qui explique la forte augmentation des prix. **Cette situation ne semble pas conjoncturelle et devrait se poursuivre.**

(2) Un prix de la viande porcine qui recule depuis le début de l'année 2013 après avoir connu une hausse les années précédentes

LA FORMATION DU PRIX DU PORC EN FRANCE

Le prix du porc en France est déterminé deux fois par semaine, les lundi et jeudi, à partir d'une référence produite au marché du cadran du Marché au porc breton (MPB) de Plérin (Côtes-d'Armor). Dans cette région qui compte près de 60% du cheptel national, les groupements de producteur proposent chaque semaine une partie de la production régionale (environ 20%) sous forme de lots de porcs charcutiers à des acheteurs qui représentent les grands groupes d'abattage de la région. Les acheteurs et les vendeurs concluent le prix de chaque lot au terme d'une enchère descendante. La référence du cadran correspond à la moyenne des transactions. Cette référence est ensuite utilisée par tous les abattoirs de France pour définir le prix de chaque porc abattu la semaine suivante. En fonction de la qualité de la carcasse, une plus-value ou une moins-value est appliquée à la référence du cadran par les abattoirs.

Le prix du porc en France suit le cours européen car le marché français du porc est très ouvert sur le marché de l'Union européenne.

Enfin, les prix de 5 types de pièces découpées (jambon, longe, hachage, poitrine, bardière) font l'objet d'une cotation quotidienne, avec moyenne hebdomadaire, par le service des nouvelles des marchés à Rungis.

Le prix du kg de carcasse vendu par l'éleveur s'est établi à 1,36 €/kg sur la période 2009-2011, à 1,46 €/kg en 2011 et à 1,61 € en 2012. En 2011, la demande sur le marché mondial a été très forte. Les exportations européennes et françaises vers la Russie et l'Asie ont atteint des volumes record. En 2012, en dépit de la baisse des exportations, les producteurs français ont bénéficié du contexte européen de réduction de l'offre. **Depuis le début de l'année 2013, toutefois, le prix payé aux producteurs s'est mis à diminuer, plongeant les éleveurs dans de profondes difficultés.**

- (3) Un prix de la viande de volaille de chair qui reflète, avec retard, les fluctuations du coût des matières premières

Dans les filières avicoles, on ne peut identifier de « prix à la production agricole » proprement dit : la valeur unitaire du produit agricole, soit la valeur du kg d'animal vif prêt pour l'abattoir, n'est pas la recette unitaire du producteur agricole mais le prix de cession de l'animal fini par l'intégrateur à l'abatteur. **Les coûts de production ont donc été supportés à la fois par l'éleveur (travail, bâtiments) et par l'intégrateur (aliments, poussins).** Il est toutefois possible de constater que, pour tous les types de volaille, les prix de cession des intégrateurs aux abatteurs ont connu une forte hausse de début 2005 à début 2008 puis une baisse jusqu'à début 2010 avant une nouvelle hausse jusqu'à début 2011 puis une baisse pendant l'année 2011 avant une nouvelle progression en 2012. **Dans l'ensemble, les évolutions de la valeur des volailles entrée abattoir reflètent, avec un léger décalage, les évolutions des prix des céréales et des protéines incorporées dans l'aliment.**

b) ...mais ils sont contrebalancés par une hausse encore plus forte du coût de l'alimentation qui paraît devoir s'installer dans la durée

Le coût de production des animaux dépend très fortement du prix des aliments avec lesquels ils sont nourris et donc du coût des matières premières. Ainsi, selon les années, **la part de l'alimentation dans le coût de revient total d'un porc varie de 57 % à 67 %**, cette part dépassant systématiquement 60 % du coût de production depuis 2007.

Or, depuis cette date, **le prix des aliments pour animaux est devenu plus volatile et atteint des niveaux nettement plus élevés que dans les années précédentes**, en raison de la hausse très forte de la demande mondiale, d'une moindre régulation des marchés par la PAC et d'une forte exposition aux aléas climatiques. **Cette hausse provient essentiellement de l'évolution des prix des matières premières (blé, maïs, soja)**, les quantités consommées étant à peine supérieures à celles des années précédentes.

Les aliments composés représentent aujourd'hui 90 % des dépenses en aliments pour animaux d'élevage. Dès 2007, mais surtout depuis le début de l'année 2011, les cours des matières premières entrant dans leur composition se sont envolés : le prix du blé atteint aujourd'hui 240 euros la tonne, contre la moitié en 2009 et le boisseau de soja vaut aujourd'hui environ 12 dollars, contre 5 ou 6 dollars en temps normal. Hors aliments composés, la facture d'alimentation est également alourdie par les tourteaux dont le prix progresse de 25,4 %.

Ces fluctuations se sont répercutées sur les prix d'achat des aliments. Les dépenses en aliments pour animaux ont ainsi continué à augmenter de 7,1 % en 2012, après une progression très soutenue (+ 15,2 %) en 2011. Rien que sur l'année 2012, le renchérissement du prix de l'aliment a entraîné une hausse du coût de production des volailles de l'ordre de 20 %.

Au-delà des données conjoncturelles, **la tendance à long terme à l'augmentation des coûts de production en agriculture fragilise de plus en plus nos élevages** : l'indice des prix d'achat des moyens de production agricole (IPAMPA), qui permet de mesurer cette hausse, est en progression régulière depuis une décennie.

c) Une grande distribution mise au banc des accusés malgré une marge négative dans le rayon boucherie

(1) La grande distribution en accusation

Cette hausse du coût de l'alimentation pèse considérablement sur le revenu des éleveurs, en dépit de la hausse du prix de la viande.

En effet, si le prix des carcasses payé aux éleveurs tend à suivre le mouvement de hausse des prix des aliments, il le fait systématiquement **avec retard**. En outre, il s'agit moins d'une transmission des coûts en aliments dans le prix des animaux que de l'effet de la hausse générale de la demande

alimentaire mondiale qui porte à la fois sur les céréales et sur la viande. **Il en résulte un « effet ciseaux » très pénalisant pour les revenus des éleveurs.**

Cette situation de crise provoquée par l'envolée des coûts de l'alimentation a contribué à **exacerber le conflit récurrent qui oppose éleveurs et GMS sur la répartition de la valeur ajoutée au sein de la filière viande.** Selon les syndicats agricoles, les GMS se livreraient à une « *captation* » de la valeur ajoutée, en raison de la configuration du rapport de force dans les négociations commerciales, qui est très défavorable aux éleveurs.

Dans les négociations sur les prix des produits carnés, **les producteurs souhaitent avant tout obtenir une hausse des prix au kg, afin de couvrir l'augmentation de leurs charges et maintenir leurs revenus.** Aussi réclament-ils des hausses de prix plus importantes que celles qui leur sont consenties, quitte à ce qu'elles soient répercutées jusqu'au consommateur final.

Les industriels et les distributeurs leur répondent que la pression qu'exerce la concurrence internationale sur les prix les oblige à aligner les conditions d'achat de la viande sur celles qui existent sur le marché mondial. **Aussi se montrent-ils très réticents à répercuter la hausse du coût de l'alimentation animale sur le consommateur final.**

De fait, quelle que soit la période considérée, **les variations relatives des prix aval en GMS apparaissent nettement moins fortes que celles des prix amont** : c'est en partie le résultat purement « mécanique » de la « dilution » des matières premières dans la valeur des produits transformés, sous l'effet de l'incorporation d'autres consommations intermédiaires et de la création de valeur ajoutée en aval.

Mais cette moindre variation résulte aussi de **la volonté de la grande distribution de limiter au maximum la variation à la hausse des produits carnés.** Cette volonté paraît pouvoir s'expliquer de trois façons :

– **la concurrence entre enseignes**, sous l'effet de l'évolution pro-concurrence de la législation, notamment avec la loi de modernisation de l'économie (LME) et du développement des maxi-discompteurs sur le modèle allemand (« *hard discount* »). La concurrence très dure que se livrent aujourd'hui les GMS les conduit systématiquement à **privilégier la course au prix bas** pour les produits alimentaires frais qui contribuent très fortement à l'attractivité des magasins ;

– **le pouvoir de marché de la grande distribution vis-à-vis de ses fournisseurs**, qui provient de sa concentration alors que ces derniers demeurent trop atomisés, **ne conduit pas à une « captation » de la valeur ajoutée par les GMS**, comme l'ont montré les travaux de l'observatoire des prix et des marges. **Néanmoins, ce pouvoir de marché est une réalité qui paraît bel et bien jouer un rôle majeur dans la répercussion incomplète de l'amont vers l'aval de la hausse du coût de l'alimentation animale.** Les

organismes de mise en marché ne sont pas en mesure de traiter d'égal à égal avec des distributeurs regroupés dans six centrales d'achat qui, à elles seules, assurent un débouché à près des trois-quarts de la production française. Ces distributeurs se trouvent en situation de **quasi-oligopole**, puisque au premier semestre 2009, six principaux groupes (Auchan, Carrefour, Casino, E. Leclerc, ITM Entreprises et Système U) détenaient près de 85 % de parts de marché en France.

– **la forte élasticité à la baisse de la consommation de viande lorsque son prix augmente** : le consommateur paraît s'être habitué à bénéficier d'une viande peu chère et semble se détourner rapidement de ce type de produit, en particulier la viande rouge, lorsque son prix augmente.

(2) Le rayon boucherie des GMS est déficitaire, tandis que le rayon volailles est l'un des plus rentables des magasins

Selon le rapport 2012 de l'observatoire des prix et des marges¹, pour 100 € de chiffre d'affaires dans le rayon boucherie, les GMS interrogées dégagent en moyenne 24 € de marge brute, les achats de viande représentant 76 €. En moyenne, **le rayon boucherie est le rayon dont la marge brute rapportée au chiffre d'affaires (32 %) est la plus faible des rayons étudiés après celle du rayon produits laitiers.**

MARGE BRUTE ET MARGE NETTE DES GMS

La marge brute des GMS est la différence de leurs ventes et de leurs achats de produits.

Pour obtenir la marge nette, il faut soustraire de la marge brute les salaires et autres frais de fonctionnement propres à chaque rayon ou communs à l'ensemble du magasin, la participation aux frais de la centrale, du groupement d'achat ou du siège de l'entreprise et la contribution du rayon à la couverture de charges financières et foncières.

Les frais de personnel spécifiques au rayon, rapportés au chiffre d'affaires ou à la marge brute, sont importants du fait des activités de transformation réalisées en magasin ou centrale : découpe du muscle en prêt à découper (PAD), voire désossage de quartiers et carcasses, élaboration d'UCVM (unité de vente consommateur magasin, où la GMS assure la dernière transformation et le conditionnement). **Ainsi certains magasins ont-ils une marge qui, outre une marge strictement commerciale, intègre tout ou partie de la marge de deuxième transformation de la viande.** En outre, les coûts imputables à ces rayons sont dus aux **investissements lourds en matériel nécessaires à la chaîne du froid et au personnel.**

La marge semi-nette descend ainsi à 14 € en moyenne, montant inférieur à celui des autres charges, d'où une marge nette moyenne négative de -2 € pour 100 € de ventes : **il s'agit du rayon qui présente, en moyenne, la plus faible marge nette rapportée au chiffre d'affaires pour les rayons**

¹ *Observatoire des prix et des marges – Rapport au Parlement – Prix et coûts dans l'agroalimentaire. Nouvelles études : comptes des rayons en GMS, « l'euro alimentaire » - Octobre 2012*

étudiés. De fait, la grande distribution a en moyenne **une marge négative de 1,9 % sur la viande.**

Ce résultat moyen masque néanmoins une certaine dispersion dans les enseignes interrogées : de 1 à 6 environ en se basant sur l'écart moyen ; mais il s'agit bel et bien de la marge nette sur chiffre d'affaires la plus faible des rayons étudiés dans 6 des 7 enseignes interrogés par l'observatoire des prix et des marges et elle est négative dans 5 d'entre elles.

Toutefois, comme l'ont expliqué à votre rapporteure MM. Philippe Chalmin et Philippe Boyer, respectivement président et secrétaire général de l'observatoire des prix et des marges, au-delà des résultats de la comptabilité analytique, **les rayons boucherie et charcuterie des GMS font gagner de l'argent aux magasins, car ils constituent un facteur de relations humaines qui contribuent fortement à leur attractivité et incitent les consommateurs à se déplacer et à consommer des produits, plus rentables pour la grande distribution,** vendus dans d'autres rayons, comme le textile ou l'épicerie. Au surplus, 90 % des charges d'un magasin sont communes à tous les rayons et leur répartition par rayon se fait selon des clés de répartition assez contestables.

Le rayon volailles, quant à lui, connaît une situation très différente. Selon l'observatoire des prix et des marges, pour 100 € de chiffre d'affaires dans ce rayon, les GMS dégagent en moyenne 26 € de marge brute, les achats de volailles aux fournisseurs représentant 74 €. Le rapport de la marge brute au chiffre d'affaires du rayon volailles (35 %) est dans la moyenne de l'ensemble des rayons. En revanche, les frais de personnel spécifiques au rayon, rapportés au chiffre d'affaires, sont nettement moins importants car il s'agit d'un rayon largement en libre-service et sans activité de transformation en magasin (rôtisseries exceptées, lorsqu'elles existent).

Il en résulte une marge semi-nette de 23 € pour 100 € de chiffre d'affaires, nettement supérieure aux autres charges (17 €). **Ainsi, la marge nette est, avec presque 6 €, la plus élevée des produits alimentaires frais, pour 3 des 7 enseignes étudiées par l'observatoire des prix et des marges.**

d) Répondre à la crise de confiance entre les acteurs : l'action de l'observatoire des prix et des marges

Selon M. Philippe Chalmin, « nous avons en France un déficit de confiance. Les négociations annuelles entre producteurs et distributeurs donnent toujours lieu à un psychodrame et l'encre de l'accord est à peine sèche qu'il est remis en cause ».

Pour répondre à ce manque de confiance entre les acteurs de la filière, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) de 2010 a mis en place un observatoire des prix et des marges des produits alimentaires. Celui-ci a pour mission d'étudier les coûts de production au stade de la production agricole, les coûts de transformation et les coûts de distribution dans l'ensemble de la chaîne de commercialisation des produits

agricoles afin de produire une information économique objective sur les relations entre prix amont et prix aval dans les filières agroalimentaires, sur la répercussion des variations des coûts, notamment de matières premières, sur les prix agricoles, les prix industriels et les prix à la consommation et sur la répartition de la valeur entre les différents maillons de la chaîne de production-distribution des produits alimentaires.

Cet observatoire existe formellement depuis l'automne 2010. Il a remplacé une structure gérée jusqu'alors par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPaat) du ministère de l'Agriculture. Bien que ses moyens proviennent essentiellement de FranceAgriMer, il s'agit d'une **structure indépendante**, dirigée par un universitaire, l'économiste Philippe Chalmin.

L'observatoire a pour ambition d'être un vecteur de **transparence**, mais aussi de **confiance** entre les partenaires des différentes filières agricoles et agroalimentaires. Ceux-ci ont en effet une conception du dialogue conflictuelle, qui rend souvent nécessaire, en définitive, l'arbitrage des pouvoirs publics. Son comité de pilotage réunit l'ensemble des professionnels : syndicats agricoles, représentants des industriels, des distributeurs ainsi que des consommateurs. Il produit un rapport tous les ans.

Les trois rapports qu'il a remis à ce jour ont permis de clarifier un débat souvent passionné et ont mis en lumière le fait que **l'ensemble des acteurs de la filière viande disposent de marges très faibles, voire négatives**. Il n'y a donc pas de réelle captation de la valeur par un maillon de la chaîne aux dépens des autres : **c'est toute une stratégie de création de valeur et de répercussion des hausses de coût de l'alimentation animale qui devrait être mise en œuvre solidairement par l'ensemble des acteurs de la filière pour garantir à chacun des revenus équitables**.

Plusieurs initiatives récentes vont dans ce sens, notamment l'accord du 3 mai 2011, la mise en place de la contractualisation dans la filière ovine, et, plus récemment, dans la filière bovine, ainsi que le renouvellement des relations commerciales entre les distributeurs et leurs fournisseurs prévu par le projet de loi relatif à la consommation actuellement en cours de discussion au Parlement.

e) La contractualisation et la répercussion des variations de coûts de l'alimentation du bétail

(1) La contractualisation entre producteurs et transformateurs

La contractualisation a constitué l'un des axes majeurs de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) de 2010 mais a surtout concerné le secteur laitier et celui des fruits et légumes.

Selon un récent rapport du CGAAER¹, il s'agit d'une piste intéressante, tant pour les éleveurs que pour les industriels. **Si le contrat ne constitue pas, en tant que tel, une garantie de prix** – il faudrait pour cela que les transformateurs puissent contractualiser de leur côté avec les GMS, ce qui n'est pas le cas à ce jour – **il sécurise le débouché de l'éleveur ainsi que l'approvisionnement de l'industriel.**

En outre, il s'inscrit nettement dans la durée et favorise le partage des informations sur le marché. Le contrat permet également de mieux adapter l'offre à la demande, tant en ce qui concerne les calendriers de livraison que les caractéristiques techniques : certains contrats existants offrent une prime lorsque les bêtes fournies correspondent à un poids-cible de carcasse.

Le développement du modèle de contractualisation, en fixant des objectifs de progression des volumes commercialisés sous cette forme, apparaît souhaitable, la contractualisation doit cependant coexister avec d'autres formes de commercialisation qui offrent une souplesse au marché, en particulier dans le cadre de marchés au cadran. Celles-ci permettent en effet de donner des indications de prix et contribuent au maintien d'un marché fluide.

Le secteur ovin est le premier à avoir signé un accord interprofessionnel de contractualisation dans le cadre de la LMAP.

Conclu pour une durée de trois ans renouvelable, il comporte des clauses sur les volumes faisant l'objet de la contractualisation, le calendrier de mise en marché, les modalités de collecte et de livraison, les critères et modalités de détermination des prix, les modalités de paiement entre les éleveurs et les divers acheteurs.

Cet accord prévoit en outre qu'une prime à la brebis supplémentaire de 3 euros soit versée aux producteurs à la condition qu'ils commercialisent au moins 50 % de leur production avec trois opérateurs commerciaux.

Selon les auteurs du rapport du CGAAER, **il semble que ce contrat donne satisfaction aux acteurs de la filière, y compris à la grande distribution**, car il a notamment permis de mieux adapter la production à une demande très saisonnée.

En outre, **Interbev a annoncé le 31 mai 2013 la signature d'un accord sur la contractualisation dans la filière de la viande bovine.**

Cet accord définit les clauses types des contrats de vente sur les productions de jeunes bovins, génisses et bœufs entre les différents maillons de la filière, de l'élevage à l'abattage. **Il constitue là aussi une réponse à la grande volatilité des prix**, en ouvrant également la voie à la mise en œuvre d'une Caisse nationale de sécurisation conçue pour amortir à la hausse ou à la baisse les écarts entre les prix définis dans les contrats et les prix de marché.

¹ Rapport du CGAAER n°12100 sur la contractualisation dans le secteur agricole – Janvier 2012

L'accord interprofessionnel s'applique aux éleveurs produisant au moins 20 jeunes bovins (bovins mâles non castrés de 8 à 24 mois), génisses ou bœufs par an et représente une démarche volontaire qui ne rend pas obligatoire la contractualisation entre l'éleveur et son premier acheteur. Les clauses du contrat portent sur le produit à livrer, les modalités de collecte ou de livraison, les modalités de fixation du prix des animaux mais aussi les modalités de paiement, de révision et de résiliation du contrat.

(2) La répercussion des hausses du coût de l'alimentation animale

Le 3 mai 2011, les syndicats d'éleveurs (FNSEA, JA), les interprofessions de la viande (FNB, FNP, FIA) et la grande distribution (FECDE, les Mousquetaires, Leclerc) ont signé « *l'accord d'engagement de prise en compte des variations excessives des prix de l'alimentation animale dans les négociations commerciales sur les produits carnés* », dans lequel **ils s'engagent à tout mettre en œuvre pour que les entreprises des secteurs qu'ils représentent ouvrent des négociations sur les conditions de vente en cas de forte variation des cours de l'alimentation des bovins, des porcs et des volailles.**

Aux termes de cet accord, pour la viande bovine, des négociations sur les conditions de vente des carcasses et viandes fraîches issues de jeunes bovins, de génisses et de bœufs devront s'engager lorsque les deux conditions suivantes seront remplies simultanément :

– **le prix de l'aliment pour bovins a franchi sur 3 mois au moins un palier de plus ou moins 10 % par rapport à son niveau du même mois de l'année précédente.** Ce critère est le même pour la viande porcine et pour la viande de volaille.

– **le rapport *prix des bovins viande/prix de l'aliment* se situe en dehors de l'intervalle de plus ou moins 10 % autour de sa valeur de 2005.** Pour la viande porcine, le rapport *prix du porc/prix de l'aliment* se situe en dehors de l'intervalle de plus ou moins 20 % autour de sa valeur de 2005. Pour la viande de volaille, le rapport *prix du poulet standard sorti usine/prix de l'aliment* se situe en dehors de l'intervalle de plus ou moins 10 % autour de sa moyenne 2006-2010.

La première condition porte donc sur la variation du prix de l'aliment pour animaux, la seconde vise à n'enclencher le dispositif, quelle que soit la variation de prix de l'aliment, que si le prix des carcasses « décroche » sensiblement du prix de l'aliment (à la hausse comme à la baisse).

En fonction de l'évolution constatée du prix de la matière première et du prix des carcasses, il peut s'agir de négociations :

– **à la hausse :** l'indice de prix de l'aliment monte en dépassant les paliers prévus et le rapport de prix des carcasses au prix de l'aliment est en dessous du seuil minimum de l'intervalle ;

– **à la baisse** : l'indice de prix de l'aliment baisse en dépassant les paliers prévus et le rapport des prix des carcasses au prix de l'aliment est au-dessus du seuil maximum de l'intervalle.

Ce dispositif donne lieu à la publication régulière par le ministère de l'agriculture des indicateurs prévus par cet accord. **Malgré la hausse récente du coût de l'alimentation animale, les paliers n'ont à ce jour jamais été franchis et aucunes négociations sur les conditions de vente n'ont été engagées sur le fondement de cet accord.**

f) La course aux prix bas empêche de répercuter les hausses de coût et détruit de la valeur

(1) Une course aux prix bas accentuée par la crise

L'élevage a largement participé aux gains records de productivité accomplis par l'agriculture en général au cours des cinquante dernières années. **Mais cette hausse de la productivité du travail a essentiellement conduit à une baisse des prix payés par les consommateurs et non à une meilleure rémunération des éleveurs.**

En terme réels, corrigés de l'inflation, **les prix de la viande ont été réduits de moitié en 40 ans.** C'est ainsi que la part de l'alimentation dans le budget des ménages est passée de 21 % en 1970 à 13,6 % en 2009. Sur cette période, le budget alimentaire a certes progressé en euros constants mais il est devenu une variable d'ajustement au profit notamment du logement, du transport et des loisirs : **beaucoup de consommateurs se sont habitués à payer leur nourriture au moindre prix.** Les six grandes centrales de grande distribution ont considérablement accru ce phénomène ces dernières années en se concurrençant très fortement sur les prix des aliments frais.

La crise économique que connaît la France depuis 2008 pèse sur la consommation des ménages et est venue renforcer cette tendance ancienne à la course au prix bas dans le secteur de l'agroalimentaire. **Le consommateur, dont le pouvoir d'achat diminue, tend de plus en plus à faire du prix son premier critère d'achat et à s'orienter vers les formes les moins coûteuses des produits.** Cet arbitrage en défaveur des morceaux les plus nobles dégrade la capacité à bien valoriser les animaux.

Dès lors, **l'absence d'accord de prix minimum**, à l'image de ce qui se pratique dans le secteur des fruits et légumes, ouvre **la porte à la possibilité de promotions ponctuelles à prix cassés, qui détruisent la capacité du consommateur à appréhender la « vraie » valeur des produits.** Comme l'a expliqué M. Alain Berger, délégué interministériel à l'agroalimentaire et à l'agro-industrie devant votre mission commune d'information, *« lorsque la grande distribution fait des promotions massives, vendant un produit qui vaut 4 € le kilo à 1,50 € le kilo pendant une semaine, elle détruit le référentiel de prix du consommateur ».*

(2) Une logique de destruction de valeur très dangereuse

Cette course au prix bas vient réduire les marges de l'ensemble des acteurs et empêche la répercussion des hausses de charges, à commencer par le coût de l'alimentation animale. Si elle devait se poursuivre, elle pourrait aboutir à **une véritable catastrophe économique**, puisque si les revenus des éleveurs demeurent durablement trop faibles, beaucoup d'entre eux cesseront leurs activités agricoles ou se tourneront vers les cultures céréalières.

Il est donc crucial que l'ensemble de la filière parvienne à s'accorder pour répercuter les hausses de charge sur le consommateur final, afin que chacun des maillons de la filière puisse vivre décemment de son travail. En l'absence d'un tel accord, le maintien de la situation actuelle serait susceptible de mettre en difficulté certains fournisseurs, confrontés à une explosion imprévisible de leurs coûts sans possibilité de répercussion et pourrait conduire à des faillites d'entreprises ou au report d'investissements de productivité ou d'innovation, ce qui viendrait à moyen terme pénaliser la compétitivité du secteur, au détriment de l'emploi et des consommateurs.

(3) La révision de la LME de 2008 par le projet de loi relatif à la consommation de 2013

La filière a commencé à répondre à ces difficultés relatives à la répercussion des hausses du coût de l'alimentation animale avec la contractualisation entre producteurs et transformateurs et l'accord du 3 mai 2011.

Cette question pourrait rapidement connaître une nouvelle évolution de taille avec **la discussion du projet de loi relatif à la consommation**, qui viendrait profondément renouveler le cadre juridique actuel des relations commerciales entre les distributeurs et leurs fournisseurs.

Ces relations commerciales sont actuellement régies par les dispositions de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008, dite loi de modernisation de l'économie (LME), qui avait pour objectif d'assurer le maintien de relations commerciales aussi transparentes et loyales que possible, malgré le rapport de forces parfois déséquilibré entre partenaires commerciaux.

Tous les ans, les distributeurs et leurs fournisseurs signent une convention, qui doit être conclue avant le 1^{er} mars, et fixe pour l'ensemble de l'année les tarifs des différents produits. La LME avait entendu favoriser l'inclusion de clauses contractuelles permettant de mieux prendre en compte l'impact de la volatilité des matières premières dans le coût de production des produits.

Pourtant, il ressort de l'enquête relative aux pratiques commerciales menée par la DGCCRF chaque année que les évolutions du coût des matières premières ne sont aujourd'hui qu'exceptionnellement anticipées par des clauses de révision dans ces contrats annuels. **Un moyen d'améliorer la situation serait par conséquent d'imposer aux parties de mieux prendre**

en compte la forte volatilité des matières premières dans leur relation commerciale.

Le projet de loi relatif à la consommation, qui a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 2 juillet 2013, prévoit, pour répondre à ces difficultés, la création d'un article L. 441-8 au titre IV du livre IV du code de commerce visant, pour les contrats d'une durée supérieure à 3 mois et pour certains produits, à **obliger les parties à prévoir une clause de renégociation du prix**. Ces nouvelles dispositions sont prévues précisément **pour permettre une meilleure prise en compte de la volatilité des cours des matières premières dans les contrats portant sur la vente des produits agricoles et alimentaires.**

Tous les contrats entrant dans le champ d'application de cette nouvelle disposition devront comporter une clause relative aux modalités de renégociation du prix permettant de prendre en compte de manière symétrique et équitable les fluctuations des prix des matières premières.

Le non-respect de ces nouvelles dispositions relatives au formalisme contractuel lié à la volatilité des matières premières en matière agroalimentaire sera sanctionné d'une amende administrative.

C. UNE COMPÉTITIVITÉ TRÈS DÉGRADÉE DE L'ENSEMBLE DE LA FILIÈRE

1. Des filières en mal d'adaptation à un contexte concurrentiel nouveau

a) La filière bovine

- (1) Des charges fixes unitaires trop élevées qui doivent être réduites par l'augmentation de la taille des ateliers

Du fait du maintien de leurs revenus à un niveau très bas, les éleveurs disposent de peu de moyens financiers pour investir et moderniser leurs exploitations. En outre, les coûts d'amortissements des emprunts qui ont été consentis par le passé pour renouveler le matériel ou aménager les bâtiments d'élevage, restent encore élevés aujourd'hui.

Il est malgré tout indispensable de consentir des efforts de productivité et de parvenir à un abaissement des coûts de production par la réduction des charges fixes, qui représentent 60 % du coût de production d'un jeune bovin (il s'agit principalement des salaires et de la rémunération de l'exploitant, de la mécanisation et des bâtiments).

Selon un récent rapport du CGAAER¹, la productivité du travail a progressé de 10 % entre 2003 et 2009, ce qui est un très bon résultat, mais,

¹ Rapport du CGAAER n°10205 Analyse stratégique de la filière bovine française par bassins de production – Avril 2011

dans le même temps, le coût de la mécanisation a augmenté de 13 %. **Le coût de la mécanisation évolue donc plus vite que la productivité du travail.** En outre, estimé à 0,74 € par kg vif de jeune bovin, il reste beaucoup plus élevé en France que dans les autres pays européens et d'Amérique du Sud. Les coûts sont également plus élevés pour les bâtiments.

La réduction de ces charges fixes unitaires passe par l'augmentation de la taille des ateliers. Selon le rapport du CGAAER, la taille optimale d'un troupeau serait comprise entre 80 et 100 vaches par unité de travail homme (UTH). Un atelier d'engraissement de 500 têtes permet de réduire le coût de production de 10% par rapport à un atelier de 10 têtes. **Les éleveurs doivent aussi être accompagnés dans la rationalisation des équipements de mécanisation.** Enfin il paraît important que **le prix des bâtiments neufs diminue** : aujourd'hui, un bâtiment neuf coûte environ 3 000 € par vache logée, ce qui, en ajoutant les frais financiers, aboutit à un coût au kg vif produit dans un élevage naisseur de 0,5 € soit 13 % du coût total.

(2) La culture de l'herbe doit être privilégiée pour réduire le coût de l'alimentation animale

Dans les charges d'alimentation des élevages naisseurs, les achats de concentrés et de minéraux représentent 0,41 €/kg vif soit les deux tiers du poste alimentation. Ces achats ont augmenté de 11 % entre 2003 et 2009 et la consommation de concentrés augmente régulièrement depuis de nombreuses années. D'après les résultats d'un échantillon constant de 42 exploitations charolaises suivies par l'Inra (Institut national de la recherche agronomique) la consommation de concentrés/kg de viande vive produite est passée de 1,5 kg à 2,2 kg (+ 47 %) entre 1985 et 2009.

Cette diminution de l'autonomie alimentaire des exploitations augmente considérablement leurs coûts. Il convient donc pour les éleveurs de lutter contre la dégradation de la production fourragère : **la culture de l'herbe est un enjeu primordial sur le plan des coûts car elle constitue une source peu chère d'alimentation du bétail.** Or la France possède, notamment dans les régions intermédiaires et dans les zones de montagnes, de vastes espaces bénéficiant d'une pluviométrie généreuse et elle est l'un des rares pays avec l'Irlande à disposer de tels atouts pour développer l'élevage extensif.

C'est aussi un enjeu essentiel sur le plan de l'image du produit et sur le plan environnemental. Selon le CGAAER, il convient donc de diffuser massivement les techniques de culture de l'herbe et notamment les associations graminées-trèfle blanc dont la pertinence a été démontrée, tant du point de vue économique qu'environnemental.

(3) Une rénovation des techniques de sélection apparaît nécessaire

Selon le rapport du CGAAER précédemment cité, **les éleveurs de vaches allaitantes ont aujourd'hui pris du retard par rapport aux éleveurs**

laitiers dans l'utilisation de la génomique pour sélectionner leurs reproducteurs. Les banques de données sur les caractéristiques physiques et les performances des reproducteurs qui servent de base à la mise en œuvre de la génomique demeurent à ce jour insuffisamment renseignées, ce qui fait obstacle à une mise au point prochaine de cette technique très novatrice.

Pourtant, la maîtrise des technologies à l'échelle moléculaire permet de connaître, dès la naissance d'un animal, son potentiel génétique qui détermine, pour une large part, ses performances futures en termes d'élevage (vitesse de croissance, qualités d'élevage) et de qualité organoleptique de la viande (tendreté, couleur, pourcentage d'oméga 3).

Lorsque ils se seront pleinement appropriés ces technologies, **les éleveurs pourront choisir les animaux reproducteurs avec une pertinence accrue, ce qui améliorera la productivité de l'élevage et favorisera une meilleure adaptation du produit au goût et à la santé du consommateur,** tout en réduisant l'impact environnemental de la production.

(4) Une organisation collective des producteurs très défaillante

L'organisation collective des éleveurs spécialisés en viande bovine est faible : les groupements de producteurs sont peu nombreux et assurent à peine un tiers de la mise en marché. Selon Coop de France, le nombre des organisations de producteurs commerciales a même régressé, passant de 104 en 1999 à 75 à peine en 2009, malgré un seuil de reconnaissance de ces organisations assez bas, fixé à 5 000 UGB (unités gros bovins).

Les producteurs ne sont pas unanimement convaincus que les formes collectives de commercialisation apportent une réelle valeur ajoutée au producteur. **Pourtant, il paraît clair que les organisations de producteurs n'ont sans doute pas atteint pour le moment la taille critique qui leur permettrait de peser réellement sur les marchés, face à un aval très concentré.**

b) La filière ovine

(1) Une prolificité insuffisante, une trop grande dépendance aux concentrés et une dispersion excessive des pâturages

Selon un récent rapport du CGAAER¹, beaucoup d'élevages ovins **souffrent d'un taux de prolificité souvent insuffisant.** Cette prolificité pourrait être améliorée par l'utilisation d'une sélection génétique attachant davantage d'importance aux critères de comportement maternel et de facilité d'agnelage. Un retour à des races rustiques plus prolifiques que les races bouchères pourrait aussi être envisagé.

En outre, la forte dépendance de l'alimentation ovine aux concentrés est un lourd handicap pour la productivité des élevages ovins et des efforts importants en faveur de l'alimentation fourragère devraient

¹ Rapport du CGAAER n°1781 Organisation économique de la filière ovine – Novembre 2008

être consentis. Une amélioration de l'ergonomie des bâtiments permettant une bonne contention, une manipulation et une surveillance aisée des agnelles, brebis et agneaux au moment de la mise bas s'avère aussi indispensable.

Enfin, dernier facteur à considérer, **la dispersion fréquente des pâturages et des terres agricoles** des éleveurs d'ovins **augmente le coût du travail de l'éleveur et diminue sensiblement sa rentabilité**, donc son revenu. Afin d'optimiser l'accessibilité aux terres, il serait nécessaire d'organiser des échanges amiables là où cette dispersion des terres est notable.

(2) Une filière peu structurée

Le secteur souffre d'une certaine atomisation de la production. En élevage allaitant, les troupeaux sont à la fois nombreux et de faible taille. Bien souvent, ils n'offrent pas une capacité de production suffisante pour nouer des relations commerciales stables avec l'aval.

La filière est en outre assez peu organisée au plan économique. Selon les chiffres de la fédération nationale de la coopération bétail et viande (FNCBV), on comptait en France en 2005 une soixantaine de groupements de producteurs pour environ 13 000 producteurs adhérents, représentant un peu plus de 3 millions de brebis détenues, soit une part de groupements dans la production contrôlée d'agneaux de 56 %.

La principale structure économique est la coopérative Ovicentre. D'autres groupements collectent des agneaux, tels que CAPBC, Cialyn, Ovicoop, CCBE ou SOCAVIAC. La proportion des éleveurs adhérents de groupements étant faible, le principal mode de commercialisation reste les marchés.

c) La filière porcine

(1) Un coût de revient compétitif mais qui pourrait rapidement être menacé en raison d'investissements insuffisants

Le prix de revient du porc charcutier français était encore le plus bas d'Europe en 2010, puisque son coût de revient s'établit sur la période 2005–2009 à 1,31 euros en moyenne par kg carcasse contre 1,41 en Allemagne, ce qui représente un avantage pour les éleveurs français de 9 € par porc, soit 45 000 € par an pour un élevage de 200 truies. La France reste aussi pour le moment plus performante que le Danemark et les Pays-Bas.

L'essor de la production allemande s'explique en effet non pas par une meilleure compétitivité des élevages **mais par les avantages dont bénéficient les éleveurs allemands en matière de TVA** (4 € par porc) et par une meilleure compétitivité de la filière abattage-découpe qui permet aux producteurs allemands de percevoir un prix plus élevé que le prix français.

Selon le récent rapport du CGAAER sur la filière porcine, la meilleure performance française par rapport aux producteurs danois et néerlandais pourrait quant à elle n'être que **temporaire** dans la mesure où **elle**

s'explique essentiellement par des charges d'amortissement et des frais financiers moins élevés en raison de la faiblesse des investissements consentis ces dernières années par les élevages français comparativement aux élevages danois et néerlandais.

Cette faiblesse de l'investissement des éleveurs français **entraîne mécaniquement une détérioration relative de leurs performances techniques et de la productivité de leur travail** : en 2009, en éleveur français produisait 100 kg de carcasse de porc par heure alors qu'un éleveur néerlandais en produisait 140 et un éleveur danois 134. Ainsi, en tenant compte d'un prix de main-d'œuvre plus élevé de 10 % aux Pays-Bas, l'écart de compétitivité entre élevages français et néerlandais lié à la productivité du travail représente environ 4 centimes d'euros par carcasse produite, soit 18 000 € par an pour un élevage de 200 truies.

Les bonnes performances techniques des élevages français sur la période 2005–2009 ne doivent donc pas faire illusion. L'insuffisante modernisation des élevages français au cours de ces dernières années entraîne déjà une dégradation perceptible de leurs performances et menace à terme l'avenir de la production française : la compétitivité apparente résulte du faible montant des investissements et a pour contrepartie l'usure de l'outil de production.

(2) Un secteur coopératif encore trop peu concentré

Le secteur de l'élevage porcin se caractérise par un taux particulièrement élevé d'organisation, très supérieur à celui des autres secteurs de production agricole. Les organisations de producteurs (OP) se sont développées en mettant en avant, d'une part, leur fonction commerciale, avec notamment la mise en place du marché du cadran, et, d'autre part, leur fonction d'appui technique, pour diffuser auprès des producteurs un modèle économique performant et innovant, notamment en matière génétique. Selon l'Institut du porc (IFIP), 22,9 millions de porcs charcutiers ont été livrés par les 76 OP actifs en 2007 en France métropolitaine, soit 94 % de la production contrôlée de l'année.

En 2011, les 10 plus gros OP détenaient 82 % de la production nationale contre 54 % en 2000 et les 5 plus gros OP contrôlaient 64 % du marché contre 35 % en 2000. **Malgré les progrès de la concentration, une marge très importante demeure pour des rapprochements supplémentaires** : il est en effet indispensable de constituer de grandes coopératives sur le modèle de celles qui dominent les marchés de l'Europe du Nord et possèdent une zone d'action qui dépasse leur territoire national.

Un important travail de rationalisation reste donc encore à accomplir, même si le maintien de certaines petites et moyennes OP reste justifié lorsqu'elles se positionnent sur des marchés de niche.

d) La filière volaille

(1) Une taille insuffisante et un vieillissement du parc de bâtiments

La taille moyenne des élevages de poulets français est de 17 000 têtes, soit beaucoup moins que chez nos concurrents d'Europe du Nord (28 000 en Belgique, 59 000 aux Pays-Bas, 61 000 en Allemagne, 93 000 au Royaume-Uni), qui réalisent de ce fait des économies d'échelle beaucoup plus importantes. Les défenseurs de l'environnement estiment parfois qu'un agrandissement de la taille des élevages serait écologiquement nuisible. Pourtant, c'est la maîtrise des pollutions et des effluents qui fait la différence et non les dimensions de l'exploitation.

Le vieillissement du parc de bâtiments, dont la moyenne d'âge est de 28 ans, constitue un autre élément majeur de perte de compétitivité de la filière volaille française. Le renouvellement est insuffisant et les bâtiments de plus de 30 ans d'âge sont cinq fois plus nombreux que les bâtiments de moins de 5 ans. Or, ce renouvellement est non seulement nécessaire pour maintenir la performance technique et économique, mais permet aussi d'introduire des innovations.

Actuellement, l'investissement tend à se limiter à un maintien du parc et des structures de production existantes plus qu'à une véritable modernisation de l'appareil de production, ce qui constitue une véritable source d'inquiétude pour l'avenir.

(2) Des coûts de production relativement élevés

Le coût de production du poulet au Brésil est actuellement inférieur de 35 % au coût français, selon le CGAAER. Les deux principaux facteurs de sous-compétitivité des éleveurs français sont le coût de l'alimentation mais aussi le coût du travail, celui de l'énergie et l'amortissement des bâtiments. L'écart de compétitivité entre producteurs français et brésiliens ne semble pas s'accroître, puisqu'il était de 36 % en 2007.

Des écarts significatifs existent aussi au sein de l'Union Européenne, ce qui est nettement plus problématique. Selon le récent rapport du CGAAER sur la filière française de volailles de chair, la Pologne arrive en tête de la compétitivité européenne avec un coût de 0,754 € par kg de poids vif, malgré un coût élevé en matière d'alimentation animale.

Les Pays-Bas et l'Allemagne suivent, favorisés par des coûts d'aliments plus faibles en raison d'une meilleure desserte portuaire. L'écart avec la France est de l'ordre de 10 % sur le poste aliment. En Europe, l'aviculture française n'arrive donc qu'en quatrième position. Elle produit des poulets dont les coûts cumulés sont en moyenne de 0,794 €/kg de poids vif et se situent à 5,3 % au-dessus de la Pologne.

Par ailleurs, le rendement à la découpe est meilleur en Allemagne grâce à des pratiques d'élevage différentes permettant la production de volailles plus lourdes (abattages des poulets à 2,3 kg contre 1,9 kg en France),

ce qui permet de réaliser des barquettes de 1 kg à poids fixe avec 5 filets alors que les produits français comparables en contiennent 6 pour un peu plus d'1 kg.

2. Des causes communes à l'ensemble des maillons des filières viandes

a) Un outil industriel trop fragmenté et trop peu rationalisé, surtout dans le porc et la volaille

(1) L'abattage-découpe en viande bovine a commencé à se moderniser

La réduction des volumes de viande bovine abattus en France a accéléré la concentration et la modernisation des abattoirs industriels. En 2009, selon le récent rapport du CGAAER sur la filière bovine, les 39 abattoirs industriels (35 privés et 4 publics) qui traitaient plus de 10 000 tonnes de gros bovins par an représentaient 71 % du tonnage abattu en France mais seulement 18 % du nombre d'outils. Ces abattoirs sont pour la plupart spécialisés, et réalisent plus de 80 % de leur tonnage en gros bovins.

Ces outils industriels sont majoritairement exploités par quatre groupes privés : le groupe Bigard–Socopa (35,8 % du tonnage et 19 abattoirs), le groupe Elivia (13,2 % du tonnage et 7 abattoirs), le groupe SVA (8,8 % du tonnage et trois abattoirs) et le groupe Tradival (4,5 % du tonnage et trois abattoirs). À eux quatre, ces groupes abattent donc 67 % du tonnage national. **Leur compétitivité est dans l'ensemble satisfaisante.**

En revanche, les abattoirs départementaux, au nombre de 93 dont 57 sous statut public, utilisés par des abatteurs de taille régionale commercialisant surtout des viandes en carcasse auprès d'une clientèle de bouchers détaillants, connaissent des difficultés importantes. Le volume annuel par abattoir de gros bovins est compris entre 1000 et 10 000 t par an et ils représentent 26 % des abattages nationaux. **Ces outils sont particulièrement fragiles et très dépendants de la stratégie de développement de leurs principaux utilisateurs.** C'est également dans ces outils que les chaînes d'abattage sont souvent sous-utilisées, générant des surcapacités préjudiciables à la compétitivité de la filière.

Les abattoirs locaux de proximité, au nombre de 85 et, pour 70 % d'entre eux, publics, ne représentent plus que 3 % de l'abattage de gros bovins national. **Ils conservent cependant une réelle pertinence économique en raison du rôle qu'ils jouent dans le tissu économique local en permettant une bonne valorisation de la production locale, soit par la vente directe en circuit court, soit par l'intermédiaire des commerces spécialisés. Ils méritent d'être confortés.**

On constate enfin que peu d'entreprises françaises de transformation de viande bovine sont aujourd'hui présentes sur le marché mondial. Le fait qu'un petit nombre d'entreprises détienne les deux tiers du

marché devrait pourtant constituer un atout pour que la filière française prenne toute sa place dans les échanges mondiaux. Pourtant, le syndicat national des industries de la viande (SNIV) soutient pour le moment une stratégie commerciale principalement domestique.

(2) L'abattage-découpe en viande ovine ne possède plus un maillage adapté aux besoins des éleveurs

La diminution régulière du cheptel ovin a eu une répercussion directe sur l'équilibre des entreprises d'abattage-découpe, dont le nombre a très fortement régressé. De plus, ramené au kilogramme de carcasse, le coût d'abattage des ovins est nettement supérieur à celui des bovins, puisque le poids d'une carcasse ovine est beaucoup moins important que celui d'une vache ou d'un porc.

Il existe deux types d'abattoirs pour la viande ovine : **des abattoirs spécialisés** (plus de 80 % d'abattage d'ovins) de taille petite et moyenne et **des abattoirs mixtes**, parfois de grande taille, où les ovins ne représentent qu'une part minoritaire de l'activité (moins de 25 %). L'unité la plus importante en France abat un tonnage annuel de seulement 8 000 t, ce qui est très loin des chiffres des autres espèces.

Le nombre des outils d'abattage dans certaines zones engendre une surcapacité d'abattage par rapport à la production. D'autres connaissent à l'inverse un maillage sans doute trop lâche, qui induit un allongement du temps de transport des animaux.

Enfin, il convient de souligner que la mise aux normes sanitaires européennes complète de la totalité de ces abattoirs constituerait une charge considérable pour la filière.

(3) L'abattage-découpe en viande porcine va devoir se restructurer

Selon le CGAAER, **la France n'a pas assez profité des périodes d'expansion économique de sa filière porcine pour effectuer des restructurations pourtant nécessaires dans le secteur de l'abattage-découpe de viande de porc** et son paysage industriel est aujourd'hui partagé entre des acteurs trop nombreux, dont les outils ont une taille inférieure à ceux de ses concurrents, Allemagne, Danemark, Pays-Bas et même Espagne.

Alors que les plus gros abattoirs allemands ou danois abattent 5 à 6 millions de porcs par an, les plus gros abattoirs français abattent 2 millions de porcs par an seulement. Au total, 12 opérateurs se partageaient 85 % des abattages de porcs en France en 2009, les trois premiers représentant 50 %.

Cette insuffisante concentration, qui se combine avec un phénomène de surcapacités, menace les abattoirs les plus fragiles, comme l'illustrent les très graves difficultés traversées depuis 2011 par le groupe GAD SAS, filiale du groupe CECAB, qui a notamment dû fermer son abattoir de Lampaul-Guimillau en juin 2013.

Surtout, le marché français se caractérise aujourd'hui par l'absence d'un véritable leader qui serait à même de se poser en interlocuteur incontournable des six grands distributeurs et de se déployer à l'exportation.

Il existe en effet actuellement deux industriels de trille comparable dans l'abattage-découpe de porcs : le groupe COOPERL, coopérative de Bretagne et Poitou-Charentes, avec trois abattoirs et le groupe BIGARD-SCOCOPA, avec 5 abattoirs, qui traitent tous les deux 5 millions de porcs par an et représentent chacun 20 % de l'abattage français alors que Danish Crown (21 millions de porcs abattus par an) représente 84 % des abattages danois, Vion (21 millions de porcs) 55 % des abattages hollandais mais aussi 18 % des abattages allemands et 32 % des abattages britanniques et Tonnie (10 millions de porcs) 24 % des abattages allemands.

L'autre volet sur lequel il est possible d'agir est celui du taux d'utilisation des installations. **Il existe en effet une surcapacité d'abattage dans le grand Ouest** (Bretagne, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes) **d'environ 3 millions de têtes**. Cette capacité correspond à un abattoir au minimum, voire à deux, selon M. Alain Berger, délégué interministériel aux industries agroalimentaires et à l'agro-industrie.

Les restructurations industrielles devront néanmoins s'assurer du maintien en activité d'abattoirs spécialisés en porcs capables de desservir les zones immédiatement périphériques à la Bretagne et qui constitueront à l'avenir le seul territoire d'expansion possible d'une production durable, selon le récent rapport du CGAAER sur la filière porcine.

Selon les données de la comptabilité nationale sur la période 2004–2006 **les coûts de personnels apparaissent relativement élevés dans l'abattage-découpe de la filière porcine puisqu'ils représentent environ 9 % du chiffre d'affaires produit par les entreprises du secteur** mais 75 % de la valeur ajoutée (elle-même égale à 12 % du chiffre d'affaires). **Maîtriser ce coût apparaît donc comme une condition de la compétitivité importante**, dans un marché où les pièces de porc sont de plus en plus substituables, tant à l'intérieur de l'UE que sur le marché mondial.

(4) L'abattage-découpe de viande de volaille doit changer d'échelle et s'automatiser

Les difficultés des abattoirs français ont été illustrées ces dernières années par les faillites successives de Bourgoin (2000), d'un site volaille d'Unicopa (2005) et par la mise en redressement judiciaire du groupe Doux dont le pôle frais a été liquidé en 2012.

Par rapport au Brésil, premier exportateur mondial, l'écart de compétitivité de l'abattage de poulet en France était en moyenne en 2010 de 160 €/tec, selon le récent rapport du CGAAER sur la filière française de volailles de chair : **l'abattage de poulet au Brésil est donc inférieur de 40 % au coût français**. Même si la hausse des salaires brésiliens pourrait

progressivement venir réduire cet écart, le Brésil conservera longtemps un important avantage compétitif.

C'est surtout par rapport à l'Allemagne que, depuis 2007, la situation de la France s'est considérablement dégradée et doit faire l'objet d'un redressement. **La taille de l'outil industriel est en effet beaucoup plus importante en Allemagne, ce qui confère aux abattoirs allemands une productivité très supérieure à celle des abattoirs français.**

En outre, les abattoirs allemands, mais aussi ceux de nos autres concurrents d'Europe du Nord ont installé ces dernières années **des chaînes de production ultra-automatisées sur une gamme restreinte de découpes standardisées**, alors que les chaînes françaises demeurent trop peu automatisées et produisent une multitude de références, ce qui induit des coûts très importants. **Robotisation et standardisation apparaissent donc comme des facteurs clés de succès incontournables.**

Selon M. Alain Berger, délégué interministériel aux industries agroalimentaires et à l'agro-industrie, le coût d'une unité neuve bénéficiant des techniques d'automatisation les plus récentes pour une production de 50 000 tec est de l'ordre de 50 millions d'euros : peu d'entreprises françaises ont la capacité de payer un tel outil. **Selon lui, le modèle à suivre en France est celui de Boscher Volailles, qui a construit un nouvel abattoir en 2008** : cet outil traite de manière très efficace des poulets standards lourds mâles et produit de la viande désossée pour l'industrie de seconde transformation française et européenne.

Le déficit de compétitivité français provient aussi de différences importantes de coût du travail puisqu'il existe une différence de coût horaire de la main d'œuvre entre les abattoirs allemands et français de 8€ de l'heure. Cet écart constitue un avantage compétitif pour les abattoirs allemands de 147 € par tec pour le poulet et de 178 € pour la dinde. Comparé au chiffre d'affaires, il s'agit d'une perte de compétitivité de respectivement 5,9 % et 7,3 %.

Enfin, des distorsions de concurrence sont apparues en Europe ces dernières années concernant les « viandes séparées mécaniquement » (VSM), qui regroupent des produits de qualité très différente, allant de la « pâte de viande » aux morceaux de muscles. En France, la viande « gros grains » se trouve classée dans la catégorie des VSM « haute qualité ». Dans d'autres pays de l'Union européenne, ces produits sont classés comme « viande », ce qui leur confère une valeur de 1 000 € supplémentaires à la tonne par rapport aux VSM et génère un manque à gagner de 40 millions d'euros de valeur ajoutée pour la filière française selon la Fédération des industries de l'aviculture (FIA).

b) Le défi des distorsions de concurrence

Ces dernières années, l'Allemagne a considérablement augmenté ses productions agricoles et a développé son industrie d'abattage-découpe en s'appuyant sur un coût du travail faible.

La politique de baisse des coûts salariaux en Allemagne est ancienne et a démarré dès 1999 par des baisses d'impôts qui ont favorisé l'emploi précaire et le temps partiel. Cette politique de compétitivité-coût s'est accélérée sous l'effet des lois *Harz* du début des années 2000 qui ont favorisé une longue période de modération salariale outre-Rhin, ce qui a permis à l'Allemagne de réduire son coût du travail relativement à ses partenaires européens, comme l'a clairement montré le rapport Raoul¹. Rappelons aussi qu'il n'existe pas de salaire minimum en Allemagne, ce qui a favorisé l'essor d'emplois très mal rémunérés, appelés « *mini-jobs* ».

Pleinement partie prenante de ce mouvement de réduction du coût du travail, **le secteur allemand de l'abattage, en difficulté pour recruter du personnel, a en outre utilisé à plein les possibilités de recrutement ouvertes par la directive 96/71² du Parlement européen et du Conseil concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de service**, comme l'ont montré les récents rapport Bocquet³ et Savary⁴. En l'absence de dispositif législatif, réglementaire ou conventionnel dans le pays d'accueil, la directive permet d'employer, en prestation de service, des salariés en les rémunérant aux taux horaires de leur pays d'origine.

Comme il n'existe pas de salaire minimum en Allemagne, les entreprises de ce pays peuvent bénéficier de cet avantage : **les abattoirs allemands ont massivement recruté des travailleurs venus des pays de l'Est** (Pologne et Pays baltes notamment). D'après le syndicat allemand de la branche NGG, l'industrie de la viande aurait ainsi perdu entre 10 000 et 15 000 emplois sous contrat de droit allemand depuis 2004 au profit d'une main d'œuvre étrangère précaire et sous-rémunérée. 60 % en moyenne de la main d'œuvre employée dans les abattoirs allemands serait étrangère (80-90 % chez Tönnies, Westfleisch, D&S et Danish Crown et 40 % chez Vion).

¹ Rapport d'information n° 628 (2011-2012) de M. Daniel RAOUL, Mme Renée NICOUX, M. Gérard LE CAM, Mmes Valérie LÉTARD et Esther SITTLER, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat – L'Allemagne : une réussite économique, à quel prix ? - 4 juillet 2012

² Directive (CE) 96/71 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de service

³ Rapport d'information n°527 (2012-2013) de M. Éric Bocquet, fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat – Le travailleur détaché : un salarié low cost ? Les normes européennes en matière de détachement des travailleurs – 18 avril 2013

⁴ Rapport d'information n°1087 (2012-2013) de M. Gilles Savary, Mme Chantal Guittet et M. Michel Piron, fait au nom de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, sur la proposition de directive relative à l'exécution de la directive sur le détachement des travailleurs – 29 mai 2013

Grâce à cet écart, les entreprises allemandes bénéficient d'un coût de la main d'œuvre qui a été évalué à 9 centimes d'euro de moins que le coût français par kg de carcasse par l'Institut de l'élevage, dans le cadre d'une étude récente. Cet écart représente environ 2 % du chiffre d'affaires des entreprises de transformation, ce qui est considérable.

Cette situation pénalise grandement l'industrie de l'abattage-découpe française, en particulier dans le secteur porcin et dans le secteur de la volaille, puisque certains producteurs, en particulier dans les régions frontalières, n'hésitent plus à faire abattre leurs bêtes en Allemagne.

Le Gouvernement français a décidé de porter au niveau européen le combat du secteur de l'abattage-découpe français, qui dénonce à juste titre un véritable *dumping* social. La Belgique, elle aussi très pénalisée par cette concurrence déloyale, a saisi la Commission européenne sur l'application de la directive 96/71 en Allemagne.

Enfin, **des distorsions de concurrence liées au régime de TVA pénalisent la production française, notamment par rapport à l'Allemagne.** En effet, dans ce pays la majorité des éleveurs est soumise au régime de TVA forfaitaire qui leur permet de bénéficier d'une « subvention déguisée ». Cet avantage résulte d'une différence de taux entre la TVA payée sur les intrants et les investissements (7,5 à 8 % en moyenne) et la TVA facturée (10,7 %) applicable aux ventes des exploitations agricoles aux sociétés commerciales. Dans le secteur avicole, par exemple, cette distorsion de concurrence représente une aide indirecte d'environ 3 %, soit 30 € la tonne de poids vif en dinde et 24 € la tonne de poids vif en poulet.

Soulignons enfin que la prise en charge de l'équarrissage relève en Allemagne des *Länder* alors qu'il est financé en France par la filière, depuis la réforme du service public de l'équarrissage. **Il en résulte là aussi une distorsion de concurrence vis-à-vis de l'Allemagne, pénalisante pour nos abattoirs.**

c) Le poids des normes : une problématique commune à tous les acteurs de la filière

L'ensemble des acteurs de la filière viande se plaignent de coûts très élevés dus à la réglementation européenne et française. Ces coûts peuvent être des coûts administratifs, générés par le travail qu'impliquent les contacts avec l'administration ou les délais de réponse de celle-ci (le groupe volailler LDC estime ainsi que le « coût de l'administration » est de 65 € par tonne de volaille abattue en France contre 15 € en Pologne), mais aussi et surtout les coûts de mise aux normes que rendent obligatoires les réglementations sanitaires et environnementales : **leur poids considérable tend à obérer toute stratégie de compétitivité par la réduction des coûts.**

Ainsi, par exemple, dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, une mise aux normes des bâtiments a été nécessaire pour permettre la récupération des effluents. Elle a induit un

investissement qui n'apporte aucun retour financier aux éleveurs, dans la mesure où ils n'ont pu répercuter ces hausses de coût dans leurs prix de vente.

Par ailleurs, les règles de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) interdisent de retourner les prairies permanentes et limitent la possibilité de le faire pour les prairies temporaires. Or une gestion plus souple des prairies permettrait de produire davantage d'aliments pour le bétail et favoriserai l'engraissement : il ne s'agit pas de remettre en cause le modèle français d'élevage à l'herbe mais de laisser des marges de souplesse aux éleveurs, pour qu'ils puissent optimiser la gestion technique de leur exploitation.

En outre, **la France semble se distinguer par une tendance à sur-appliquer des normes européennes déjà très contraignantes** (« *laver plus blanc que blanc* ») alors que, dans le même temps, certains de nos partenaires européens, qui sont aussi nos concurrents économiques, tendent à les appliquer avec un certain laxisme ou, à tout le moins, avec un moindre zèle.

Ainsi, alors que la directive nitrate impose un plafond d'épandage à 170 kg d'azote par hectare, l'Allemagne, l'Irlande ou l'Italie bénéficient d'un plafond moins contraignant à 230 kg.

En matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), **la France a mis en place, alors même que les textes européens ne l'imposent pas, un seuil d'entrée dans le régime d'autorisation des ICPE en élevage bovin à 100 vaches allaitantes, faisant peser sur tout projet d'agrandissement d'élevage un risque de refus au terme de procédures longues et coûteuses. La réglementation en matière d'ICPE est aussi beaucoup moins favorable que dans les autres pays européens à l'installation de porcheries, puisque le seuil européen est actuellement de 2 000 emplacements contre 400 en France.**

Les ICPE posent enfin aux producteurs de gros problèmes de délais. Délai de traitement administratif des dossiers, puisqu'une demande d'autorisation ICPE pour un élevage porcin dure entre 2 et 3 ans. Délai de recours, puisque ceux-ci sont de 6 mois, une durée beaucoup trop longue pour les éleveurs, placés durant cette période dans une insécurité juridique très problématique.

Le règlement CE/999/2001¹ qui fixe les mesures de lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) fait l'objet d'une application plus stricte en France qu'en Allemagne sur le retrait des matériels à risque spécifiés (MRS). **La France exige notamment que le retrait de la moelle épinière, qui est un MRS, soit effectué avant la fente de la carcasse et non après comme l'exige seulement la réglementation européenne : l'aspiration systématique du canal rachidien après la fente doit donc être**

¹ Règlement (CE) n°999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles

doublée par une aspiration avant fente. Il en résulte un coût pour la filière bovine de 6 millions d'euros, selon la Fédération nationale de l'industrie et des commerces en gros des viandes (FNICGV).

En outre, la France considère l'os du crâne, les yeux et les amygdales des ovins comme des MRS dès l'âge de 3 mois contre 12 mois au niveau européen, et estime que la cervelle des petits ruminants est MRS dès l'âge de 6 mois contre 12 mois au niveau européen. Dès lors, les cervelles des agneaux âgés de 6 à 12 mois ne sont pas valorisables et génèrent un manque à gagner que la FNICGV estime à 2,3 millions d'euros. La situation devient **franchement ubuesque** lorsque la France va jusqu'à importer ces produits. Comme l'a expliqué à votre mission d'information M. Henri Demaegt, président de la fédération nationale de l'industrie et du commerce en gros de viandes (FNICGV), « *nous devons détruire les têtes d'agneaux de plus de six mois, mais nous trouvons des cervelles d'agneaux issus d'animaux importés de plus de six mois au marché de Rungis !* ».

Compte tenu de l'amélioration de la situation en matière d'ESB, la décision européenne 2013-76¹ autorise les États membres à arrêter les tests systématiques sur les bovins abattus en vue de la consommation humaine. **Si la France décidait de maintenir les tests systématiques, malgré la possibilité qui lui est offerte d'y mettre fin, il en résulterait une distorsion supplémentaire par rapport aux États membres comme le Royaume-Uni, l'Irlande, la Suède, les Pays-Bas ou l'Espagne qui ont déjà arrêté ces tests.**

d) Un déficit d'innovation préoccupant

Le budget en recherche et développement (R&D) des entreprises du secteur de la viande demeure le plus souvent très insuffisant. Ainsi, M. Philippe Lecouvey, directeur général de l'IFIP, a indiqué à votre mission commune d'information que « *l'abattage ne connaît pas la recherche et développement : on ne travaille pas suffisamment sur l'innovation produit* ».

Pourtant, **les innovations et le marketing, en augmentant la valeur ajoutée des produits carnés, pourraient faire accepter des prix plus élevés au consommateur.** Selon les récents États généraux d'Interbev, l'amélioration des performances de la filière viande en matière de recherche et d'innovation impliquerait d'améliorer le système de recherche fondamentale et de R&D appliquée au service de la filière, de renforcer la capacité à mobiliser des financements, notamment par le recours aux prêts de la Banque publique d'investissement (BPI) et de mettre en œuvre une veille technologique sur les innovations à l'étranger et dans les autres filières viande.

En outre, **certains secteurs de la profession dénoncent la disparition d'une école française de la technologie de la viande.** Un écart sensible se serait notamment creusé avec l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie

¹ *Décision d'exécution de la Commission 2013/76/UE du 4 février 2013 modifiant la décision 2009/719/CE autorisant certains États membres à réviser leur programme annuel de surveillance de l'ESB*

dans le secteur de la viande de porc (un institut du porc à Parme). L'Allemagne et le Danemark, notamment, auraient nettement dépassé notre pays dans la recherche génétique sur le porc, avec des conséquences très dommageables non seulement pour la production porcine elle-même, mais aussi pour l'ensemble de l'aval de la filière.

II. LA FILIÈRE VIANDE À LA CROISÉE DES CHEMINS

A. L'URGENCE D'UN SURSAUT

1. Le risque d'un affaiblissement rapide et irréversible des filières viande

a) *Les abandons de production : un aller sans retour*

(1) La végétalisation, une réelle menace pour l'élevage français

La faiblesse récurrente des revenus des éleveurs et la dureté de leurs conditions de vie pourraient conduire beaucoup d'entre eux, dans les prochaines années, à **se tourner vers les productions céréalières**, beaucoup plus rémunératrices et moins exigeantes professionnellement. Cette tentation est réelle dans les territoires de polyculture-élevage, où les terres peuvent offrir un rendement satisfaisant. Le mouvement est déjà à l'œuvre dans des départements d'élevage comme la Sarthe, qui tendent à devenir des départements céréaliers.

Un tel phénomène verrait les cheptels français poursuivre leur déclin et le déficit commercial de la France se creuser en matière de viande alors qu'il s'agissait, il y a encore quelques années, d'un des rares excédents commerciaux de notre pays. **La France deviendrait nettement dépendante à l'importation de produits carnés, ce qui ferait disparaître une dimension de sa souveraineté alimentaire.**

(2) Un temps long pour reconstituer les cheptels

Le recul des cheptels présente un danger considérable pour l'avenir en raison de la durée nécessaire pour parvenir à les reconstituer. L'élevage est une activité qui exige des cycles longs. Il est donc impossible de reprendre une telle activité rapidement, même quelques années après l'avoir cessée : elle exige la continuité. Si la France devait renoncer à défendre ses éleveurs, elle abandonnerait pour longtemps toute perspective de redevenir un grand pays d'élevage : **il s'agit d'un aller sans retour.**

(3) Les risques d'une perte de savoir-faire

Le savoir-faire des éleveurs constitue un capital humain très précieux. Il est issu de traditions immémoriales, puisque l'élevage est une activité millénaire, intimement liée à l'identité française. Ce savoir-faire s'est aussi

considérablement renforcé au cours des soixante dernières années sous l'effet des progrès de la science agronomique. **La réduction brutale, voire la disparition, de l'élevage français ferait donc disparaître un patrimoine immatériel considérable, qui serait irrémédiablement perdu.**

b) Les conséquences délétères d'un affaiblissement de l'élevage français pour l'aménagement du territoire

(1) La faiblesse des productions animales entraîne celle de l'aval industriel

La filière viande française s'effrite, mais n'est pas au bord de l'effondrement. Selon M. Frédéric Gueudar Delahaye, directeur par interim de FranceAgriMer auditionné par votre mission commune d'information, « *la dégradation des filières viande est lente, ce n'est pas une catastrophe brutale* ». **Il n'en demeure pas moins que ce déclin doit être énergiquement combattu car un emploi d'éleveur crée sept emplois induits dans le reste de l'économie contre seulement deux pour les grandes cultures.** La liste des métiers menacés permet de se représenter le danger d'un marasme prolongé de ce secteur d'activité : salariés agricoles, fournisseurs de matériels agricoles et de produits pour l'alimentation animale, vétérinaires, services sanitaires et d'analyse, comptables, abatteurs, négociants et distributeurs seraient durement fragilisés.

La baisse des cheptels agricoles français, en particulier, est une source de déstabilisation pour l'ensemble de la filière viande française. En effet, la diminution des troupeaux rend plus difficile la saturation des abattoirs, en particulier des abattoirs de petite taille et de taille intermédiaire, qui s'approvisionnent dans leur environnement proche. Si la diminution des cheptels devait se poursuivre, il en résulterait inmanquablement des restructurations drastiques dans les secteurs de l'abattage-découpe et de la boucherie-charcuterie. Il s'agit là d'un effet « boule de neige » qui montre les liens très forts entre chacun des maillons de la filière viande française.

Il convient donc, selon M. Gueudar Dalahaye, « *de ne pas céder au catastrophisme, mais d'inverser les tendances* ».

(2) Le rôle de l'élevage dans la valorisation des territoires ruraux défavorisés en danger

Comme le rappelle la Confédération nationale de l'élevage, l'élevage s'est historiquement développé - et conserve une place particulièrement importante - dans **des territoires à forts handicaps naturels**, en particulier des terres mal adaptées à la mécanisation des cultures, ou peu fertiles, où pousse naturellement une végétation que seuls les ruminants sont capables de digérer efficacement. **Il a ainsi permis le développement et le maintien d'une activité économique dans des régions défavorisées** en générant des emplois (outre la viande et le lait, les fromages, le cuir, la laine...).

En outre, **l'élevage contribue à l'identité des territoires et au maintien d'une vie sociale active dans nos campagnes.** Les appellations

d'origine contrôlées (AOC) et indication géographiques protégées (IGP) tout comme la communication autour des bassins de races sont le fruit de cette reconnaissance du lien entre facteurs naturels et humains au sein des territoires ruraux.

Au-delà de leur impact économique au sein du secteur agroalimentaire, **les produits de l'élevage, souvent emblématiques de leurs régions de production, créent une image positive qui bénéficie aux autres secteurs d'activité, tels que l'artisanat et le tourisme.** Rappelons qu'un tiers des Français passent leurs vacances à la campagne qui est, en termes de séjours, le premier espace touristique fréquenté, pour peu, précisément, que l'activité d'élevage y soit bien présente. Le tourisme rural représente ainsi près de 180 000 emplois.

(3) L'élevage favorise l'entretien des paysages et fournit un débouché naturel aux grandes cultures

La présence de troupeaux dans les prés **contribue à l'entretien des paysages.** Les éleveurs réalisent en outre de nombreux aménagements nécessaires à la conduite du troupeau, comme des clôtures et des chemins qui structurent les espaces ruraux.

Ainsi, les prairies, pour ainsi dire entretenues par l'élevage, y compris dans des pentes montagneuses inaccessibles pour l'homme, contribuent pour beaucoup à la qualité et à la diversité des paysages français et donc à l'attrait touristique des campagnes françaises. La région Auvergne, par exemple, en témoigne : ses paysages, où alternent bois, prairies et bocages sur des reliefs doux, le doivent beaucoup aux 470 000 vaches (de races Charolaise, Salers, Aubrac et Limousine) et 570 000 brebis qui les pâturent.

L'élevage permet ainsi de mettre en valeur 9,8 millions d'hectares de prairies permanentes et de parcours, et, plus généralement, 13 millions d'hectares de surfaces herbagères. **Sans la présence des éleveurs et de leurs bêtes, ces terres retourneraient à l'état de monoculture ou de friches.**

De plus, les prairies constituent des « puits à carbone ». L'herbe capte le gaz carbonique et le convertit en tissus végétaux, libérant l'oxygène lors de la photosynthèse. Les bovins et les ovins consomment l'herbe de la prairie et permettent la perpétuation de ce cycle de stockage du carbone.

En outre, si l'on rajoute les surfaces en céréales consommées par les ruminants, c'est environ la moitié des 29 millions de surface agricole utile (SAU) de la France qui sont valorisées par les exploitations d'élevage.

2. Des raisons d'espérer

a) Les progrès de la recherche et de l'innovation en élevage

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'élevage français souffrait d'un retard technique considérable par rapport à ses partenaires européens. **La loi sur l'élevage de 1966, centrée sur l'organisation de l'insémination artificielle, premier vecteur de l'amélioration génétique et sanitaire, a posé les bases d'un essor sans précédent.** Par cette loi, les bases de programmes modernes de sélection ont été posées *via* une organisation collective et nationale : système unique d'identification animale, contrôle de performances en ferme, contrôle sur descendance des reproducteurs candidats à la diffusion par insémination animale, création d'un institut technique en charge des méthodes et de l'assistance technique de tous les programmes...

En races à viande bovine et ovine, les critères de sélection concernent notamment les aptitudes maternelles des femelles, pour qu'elles puissent faire naître, nourrir et élever leurs veaux/agneaux sans problèmes (fertilité, facilité de vêlage/agnelage, capacité d'allaitement, comportement maternel, prolificité) et les aptitudes bouchères des produits (conformation musculaire, aptitude à produire préférentiellement du muscle plutôt que du gras, vitesse de croissance, rendement de carcasse).

Depuis les années 1970, les programmes français de sélection ont fortement évolué avec l'augmentation de la taille des bases de sélection, l'application des nouvelles connaissances scientifiques et l'intégration des innovations technologiques.

Aujourd'hui, la génétique française est réputée et performante et repose largement, depuis la loi d'orientation agricole de 2006, sur France Génétique Elevage (FGE), interprofession de la sélection génétique pour les bovins, les ovins et les caprins, qui fonde son savoir-faire sur une base de sélection très large. Celle-ci implique un très grand nombre d'éleveurs puisque avec plus de 3,4 millions de femelles dans 60 000 élevages, les bases françaises de sélection (animaux avec généalogie et contrôle de performances) en races bovines ont atteint une taille les plaçant parmi les plus importantes au monde. **Grâce à elle, les éleveurs peuvent bénéficier, sur l'ensemble du territoire national, d'un service d'amélioration génétique performant et des services conseils associés.**

La France dispose désormais de programmes de sélection de premier plan au niveau international, dans toutes les espèces, avec une exceptionnelle diversité raciale. Ce patrimoine génétique remarquable, hérité de l'histoire et du travail des éleveurs, a été préservé, offrant un large éventail d'aptitudes zootechniques. Plus de 80 pays dans le monde font appel à la génétique française.

Ces dernières années, **la principale avancée en matière de recherche génétique a été la sélection génomique, qui constitue sans doute**

le saut technologique le plus important franchi depuis 40 ans dans le domaine de l'amélioration génétique.

La valorisation des informations issues de l'analyse ADN rend possible l'évaluation d'un reproducteur dès son plus jeune âge. Cette nouvelle technique permet une accélération sans précédent du progrès génétique, particulièrement sur les aptitudes (fertilité, résistance à certaines maladies, facilité de naissance) et permet d'amplifier la sélection sur la voie femelle.

C'est donc un outil particulièrement puissant et performant qui n'implique aucune manipulation génétique. Les premiers résultats acquis sont transposables sur d'autres races et d'autres espèces, et annoncent d'autres résultats prometteurs pour l'ensemble des filières animales.

Outre la génétique, la recherche en matière d'élevage porte sur la performance économique et la compétitivité des exploitations et du cheptel, à travers notamment les travaux de l'Institut de l'élevage pour les élevages bovins, caprins et ovins ou de l'Institut technique de l'aviculture (Itavi) pour la filière volaille.

Enfin, la recherche intègre désormais également des objectifs environnementaux.

b) Des perspectives de croissance de la demande mondiale de produits carnés

Selon la *Food and agriculture organization* (FAO), la population mondiale devrait passer d'un peu plus de 7 milliards d'individus en 2013 à plus de 9 milliards en 2050, posant au niveau mondial un redoutable défi d'augmentation de la production agricole, sans pour autant accroître ses effets sur l'environnement.

L'objectif alimentaire nécessitera de produire plus, soit par la mise en culture de surfaces supplémentaires, soit par une amélioration de la productivité de l'agriculture.

La croissance démographique, combinée à la croissance économique, pose en effet un véritable défi quantitatif. En outre, l'amélioration de l'alimentation est une aspiration de tous et se traduit par un accès plus large à une alimentation diversifiée.

Or la viande est un produit alimentaire de gamme supérieure et l'élévation du niveau de vie se traduit par une démocratisation de l'accès à la viande.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la FAO prévoient pour la décennie à venir que la consommation mondiale de viande continuera d'enregistrer l'une des taux les plus élevés de croissance parmi les principales denrées agricoles, surtout dans les pays non membres de l'OCDE dont la croissance est plus rapide : 1,5 % par an environ pour la viande bovine, 1,8 % par an pour la

viande porcine, 2,4 % par an pour les volailles, 2,4 % pour l'agneau, soit une moyenne de 1,9 % pour la viande, tous secteurs confondus.

Ainsi, de 2010 à 2020, on prévoit une croissance de la consommation de + 20 % dans les PED (+ 7,6 millions de tonnes) et + 5 % dans la zone OCDE. L'OCDE et la FAO prévoient également la poursuite de la tendance à la hausse des prix de la viande bovine sur le marché mondial (+ 22 %). Les échanges mondiaux devraient poursuivre leur progression de 15 % d'ici 2020.

Dans son rapport sur l'analyse stratégique de la filière viande bovine, le CGAAER souligne que les pays du Moyen-Orient et du Maghreb constituent des cibles privilégiées pour la filière viande française, compte tenu de leur proximité et de leur appartenance à « la zone de chalandise naturelle de l'Europe ». Ces pays vont sensiblement augmenter leurs importations dans les années à venir, offrant une véritable opportunité pour la filière française.

Globalement l'UE ne devrait guère développer sa capacité exportatrice au cours de cette décennie mais la France est sans doute l'un des pays européens les mieux placés pour bénéficier des opportunités offertes par le marché mondial.

c) La qualité sanitaire des produits français est reconnue

La production de viande française s'effectue dans le cadre d'exigences sanitaires élevées. Les contrôles vétérinaires dans les élevages puis au stade de la production de viande dans les abattoirs et établissements industriels apportent des garanties fortes au consommateur. Celui-ci en est d'ailleurs bien conscient puisque les derniers scandales sanitaires ont mis en cause des viandes importées (Royaume-Uni, Roumanie) qui ont conduit les consommateurs à privilégier nettement, au moins pendant quelques mois, la viande d'origine française.

La traçabilité de l'animal jusqu'à l'assiette permet de prendre des mesures de précaution rapide, comme le retrait en juin 2011 de lots incriminés dans l'infection de plusieurs consommateurs par la bactérie *Escherichia coli* présente dans des steaks hachés.

La maîtrise de ces risques de contamination justifie d'ailleurs l'élévation du niveau des normes auxquelles les abattoirs doivent répondre pour disposer d'un agrément sanitaire.

Ce haut niveau de sécurité sanitaire est essentiel à la confiance des consommateurs et à la prévention des crises de confiance qui ont des effets massifs sur le marché. Les dispositifs qui y concourent, comme la déclaration obligatoire de certaines maladies par les éleveurs, sont anciens.

Enfin, la réussite de la filière en matière de sécurité sanitaire dépend de l'ensemble de ses maillons : une rupture de la chaîne du froid dans la distribution est susceptible d'ébranler la confiance du consommateur de la même manière que l'apparition d'une nouvelle maladie dans les élevages.

Malgré son coût, le haut niveau de sécurité sanitaire reste donc un atout pour l'élevage français et doit être mieux valorisé pour devenir un véritable élément de compétitivité hors prix.

d) La gastronomie française dispose d'une image flatteuse dans le monde entier

La France possède une tradition gastronomique et culinaire exceptionnelle, réputée dans le monde entier. En 2010, l'Unesco a d'ailleurs consacré « *le repas gastronomique des Français* » sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité. Cette tradition d'excellence est due, d'une part, aux fastes de l'ancienne monarchie française, et, d'autre part, à l'exceptionnelle richesse et diversité des produits et terroirs français.

Elle constitue aujourd'hui un formidable atout pour l'ensemble des produits alimentaires français, car elle les associe à une image très valorisante de qualités gustatives et d'art de vivre. L'ensemble des filières viande doivent donc profiter pleinement de cette aura à l'exportation, en insistant notamment sur la qualité et l'authenticité de leurs productions, pour que la gastronomie française, **ressource immatérielle**, ait le maximum de retombées matérielles.

La Fédération française des industriels charcutiers traiteurs (Fict) cherche ainsi à développer les exportations de charcuterie salaison en Chine en mettant en avant le prestige lié à la consommation de charcuterie française.

B. DES INITIATIVES MULTIPLES POUR RELEVER LA FILIÈRE VIANDE

1. Des stratégies de meilleure valorisation des produits, utiles mais partielles

a) Les labels et appellations d'origine, un moyen de mieux valoriser nos productions

Pour créer de la valeur ajoutée dans le secteur de la viande et lutter contre une concurrence par les prix, il est indispensable de développer une compétitivité hors prix, qui passe par la qualité, l'inscription dans un terroir et l'innovation des produits carnés.

Toutefois, il est parfois difficile pour le consommateur, qui n'a pas toujours reçu l'éducation gustative nécessaire, de distinguer une viande de qualité d'une viande produite au moindre coût. **Les pouvoirs publics ont donc un rôle fondamental de certification des produits de qualité, qui doit permettre de donner confiance au consommateur et l'inciter à acheter des produits aux qualités gustatives et gastronomiques très supérieures à celles des produits standards.**

Le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche définit la politique en matière de valorisation des produits agricoles et alimentaires et assure la tutelle de l'Institut national de l'origine et de la qualité (Inao), l'opérateur chargé de la gestion de l'ensemble des signes d'identification de la qualité et de l'origine.

Le Label Rouge, signe de qualité emblématique créé par la loi d'orientation agricole de 1960, atteste qu'un produit possède un ensemble de caractéristiques spécifiques déterminées par un cahier des charges qui lui confèrent un niveau de qualité supérieur à celle d'un produit courant similaire.

Le respect des cahiers des charges par les opérateurs est contrôlé par des organismes certificateurs accrédités par le comité français d'accréditation (Cofrac) et agréés par l'Inao, au regard de leur indépendance, de leur impartialité, de leur compétence et de l'efficacité de leurs contrôles.

Il existe en France environ 500 produits sous label rouge pour un chiffre d'affaires à la production de 1,4 milliards d'euros. **Le Label rouge représente 1,9 % des bovins abattus, 5 % des veaux abattus et 5,9 % des agneaux abattus.**

L'appellation d'origine contrôlée (AOC), quant à elle, désigne un produit originaire d'une région ou d'un lieu déterminé, dont les caractéristiques sont dues essentiellement à ce milieu géographique. Elle résulte de la combinaison d'une production et d'un terroir qui s'exprime par le savoir-faire des hommes.

L'Indication géographique protégée (IGP), enfin, est un signe officiel européen d'origine et de qualité qui garantit un lien géographique entre un produit et une région, au stade de sa production ou de sa transformation.

Les caractéristiques des viandes portant une IGP sont intimement liées au territoire sur lequel elles sont produites et ne peuvent être obtenues dans une autre zone géographique de production. Ces caractéristiques sont spécifiées dans le cahier des charges auquel chacun des opérateurs engagés dans la filière, du producteur au distributeur doit se conformer. En France, 24 productions de viande portent une IGP. Toutes ces productions impliquent des critères spécifiques concernant la sélection des races des animaux, le mode d'élevage et la zone de production.

D'autres initiatives de valorisation de leurs produits peuvent être mises en place par les professionnels eux-mêmes, à l'instar de la démarche race à viande initiée par Interbev en 2009 auprès des GMS. Le but était de les aider à valoriser une offre de viande bovine reconnue pour ses qualités bouchères.

Cette opération, très appréciée par les enseignes, a permis de faire connaître aux consommateurs les onze races à viande, et d'accroître ainsi la part de marché de ce segment. En 2012, ce sont 2 000 hypers et supermarchés,

signataires du cahier des charges « Races à Viande », qui ont accueilli des actions d'envergure sur deux périodes : les magasins ont bénéficié d'animations dans les rayons afin d'inciter davantage de clients à découvrir l'offre « Races à Viande ». En contrepartie, les enseignes devaient s'engager à mettre en avant sur leurs prospectus des viandes issues de races à viande.

Selon Interbev, le bilan de cette campagne s'est avéré très positif.

b) Les circuits courts

Une autre forme de valorisation de la viande et des produits carnés a fait son apparition depuis une dizaine d'années : les circuits courts. **Est considéré comme circuit court un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit par la vente indirecte, à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire entre l'exploitant et le consommateur.**

Leur logique est différente des signes de qualité : **ils ont pour objet la réduction du nombre d'intermédiaires entre le producteur et le consommateur final.** La fraude liée à la présence de viande de cheval dans des plats préparés censés contenir de la viande de bœuf a en effet mis en lumière les risques causés par la présence d'un trop grand nombre d'intermédiaires entre le producteur et le consommateur et a provoqué un intérêt très vif pour ce type de circuits économiques, qui garantissent une transparence beaucoup plus grande, puisque l'opacité peut naturellement naître d'une chaîne de production et de distribution trop longue.

La vente directe est la forme la plus courante de circuit court. En viande bovine, elle suppose le recours de l'éleveur à un prestataire de service pour l'abattage, la découpe et le conditionnement. Il est ensuite à même de vendre lui-même sa viande à des distributeurs ou au consommateur final.

Dans la mesure où il permet de mieux rémunérer les producteurs, **le développement des circuits courts en matière de viande mérite d'être soutenu par les pouvoirs publics.**

Un équilibre doit toutefois être trouvé entre commercialisation directe et commercialisation par les petits circuits de distribution traditionnels : le développement de la vente directe ne doit pas conduire à affaiblir encore plus le petit commerce de proximité.

En outre, dans de nombreux cas, le succès de la viande directe n'est qu'un feu de paille, car les consommateurs, bien que rassurés sur la traçabilité des produits, s'en détournent rapidement : certaines pièces sont difficiles à vendre et le prix des produits est élevé.

La vente directe n'est donc pas la solution à l'ensemble des problèmes et tous les éleveurs ne peuvent pas se lancer dans ce type d'exploitation et de commercialisation.

c) La viande bio connaît un essor important

(1) Les conditions à remplir pour obtenir la certification bio

En plein essor depuis quelques années, le secteur du bio a reçu récemment une nouvelle impulsion des pouvoirs publics avec la présentation par le ministre de l'agriculture Stéphane Le Foll du programme national « Ambition bio 2017 ».

Le dispositif qui régit l'agriculture biologique au niveau mondial est le *Codex alimentarius*. Le règlement qui s'applique à tous les pays membres de l'Union européenne est le règlement (CE) n° 834/2007¹, qui a remplacé le 1^{er} janvier 2009 le règlement (CEE) n° 2092/91² modifié.

Le logo AB et le logo bio communautaire permettent aux consommateurs d'identifier avec certitude des produits contenant au moins 95 % d'ingrédients bio, la part restante n'étant pas disponible en bio et expressément autorisée. Dans tous les cas, seuls des additifs ou auxiliaires autorisés en agriculture biologique peuvent être utilisés.

À chaque étape (production, transformation, distribution), les contrôles, destinés à autoriser l'affichage de la mention « Issu de l'Agriculture Biologique », portent sur la bonne application du cahier des charges défini par la réglementation en vigueur pour la bio. Si tout est conforme, l'organisme (ils sont au nombre de cinq en France) délivre à l'opérateur un certificat.

Pour que la viande soit certifiée bio, les animaux doivent :

- **être sevrés tardivement ;**
- **bénéficier d'espaces suffisamment larges pour circuler et se coucher ;**
- **recevoir une alimentation saine et variée**, constituée de produits issus de l'agriculture biologique ;
- **être traités au moyen de thérapies naturelles**. L'éleveur n'a droit qu'à deux traitements sous forme d'antibiotiques ou d'antiparasitaires par an.

(2) L'essor de la production de viande bio en France

Selon l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique, fin 2011, la France comptait 2 261 éleveurs de vaches allaitantes, 1 831 de vaches laitières, 1 281 d'ovins et 529 de porcins certifiés bio, soit 5 902 ateliers bio avec une production bovine, ovine ou porcine au sein de 5 123 exploitations. Le nombre de ces éleveurs a progressé en 2011 de 18 % par rapport à 2010. La même année, 634 élevages avaient mis en place

¹ Règlement (CE) n°834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n°2092/91

² Règlement (CEE) n°2092/91 du Conseil du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires

7 692 324 poulets bio et les poulets bio représentaient 1 % des mises en places de poulets de chair.

Ces progressions sont le fruit de la dynamique de conversion des élevages en bio et de la capacité des filières à fidéliser les distributeurs avec un accompagnement technique fort et des viandes de qualité.

En 2011, 166 abattoirs de bovins, ovins et porcins étaient certifiés pour abattre des animaux bio, répartis sur l'ensemble du territoire.

Depuis 2005, les tonnages abattus ont progressé en moyenne de 11 %, et la dynamique s'est maintenue en 2011 avec + 15 %. Les porcins connaissent l'évolution la plus significative (+ 23 %), suivis des bovins allaitants et des veaux (+ 17 %), des ovins (+16%) et des bovins laitiers (+ 8 %). Selon l'observatoire des viandes bio de la commission bio d'Interbev, les abattages bovins, ovins et porcins bio se montaient ainsi à 23 000 tonnes en 2011 : 57 % (13 140 t) pour les gros bovins, 33 % (7 690 t) pour les porcins, 6 % (1 330 t) pour les veaux et 4 % (930 t) pour les ovins.

Les GMS représentent aujourd'hui la plus grande boucherie bio de France, avec 51 % des volumes de viande bio vendus. Néanmoins, la viande bio est aussi présente en boucheries- charcuteries (15 % des volumes), en magasins spécialisés (12 %), en RHF (10 %) et en vente directe (12 %).

Tous ces circuits ont leur importance pour répondre aux différentes attentes et habitudes des consommateurs et pour valoriser au mieux les différents morceaux de tous les types d'animaux.

d) Des solutions limitées à des marchés de niche

Signes de qualité, circuits courts et viande bio possèdent des qualités éminentes. Ils doivent être soutenus par les pouvoirs publics, car ils permettent de mieux valoriser la viande française en servant de locomotives à l'ensemble de la filière. **Mais il s'agit avant tout de marchés de niche.** Les signes officiels de qualité (Labels rouges, AOC, IGP et Bio) représentent 3 % des volumes de bovins abattus en France, 5 % des volumes de veaux et 10 % des volumes d'agneaux.

De grande qualité, présentant un prix élevé, ces produits intéressent avant tout les consommateurs les plus favorisés, pour qui la dimension hors-prix des produits est importante.

Mais dans le contexte actuel de crise économique, l'essentiel de la consommation est et demeurera concentrée sur des produits standardisés d'entrée de gamme et pour lesquels le critère prix restera déterminant pour le consommateur, comme le steak haché.

Deux exemples de réussites de produits carnés haut de gamme

La volaille de Bresse

La volaille de Bresse est une AOC depuis 1957. Il s'agit de la seule AOC au monde pour un gallinacé. Elle est produite dans une zone assez limitée (100 km sur 40 km) située sur les départements de l'Ain, de la Saône-et-Loire et du Jura. 250 éleveurs et une dizaine de volaillers assurent la production et l'abattage de la volaille de Bresse, assurant la production d'environ un million de volailles.

L'exploitation avicole en Bresse repose indirectement sur la nature argileuse du sol bressan, riche en eau et donc particulièrement adapté à la culture du maïs. La volaille de Bresse gagne sa saveur en vaquant librement dans les cours et les prés à la recherche de sa nourriture.

Le jambon de Bayonne

Depuis le 7 octobre 1998, l'Union Européenne protège la dénomination jambon de Bayonne par une Indication Géographique Protégée (IGP). Ce label définit le jambon de Bayonne comme une « *cuisse de porc parée, salée au sel sec des salines du bassin de l'Adour et séchée dans la zone des Pays de l'Adour, située dans le sud-ouest de la France pendant plus de sept mois* ».

Le Jambon de Bayonne est élaboré au cœur d'une aire géographique strictement délimitée : le Bassin de l'Adour composé du département des Pyrénées Atlantiques et des cantons limitrophes des Landes, du Gers et des Hautes Pyrénées.

Les porcs destinés à la fabrication du Jambon de Bayonne sont exclusivement abattus et découpés dans une zone comprenant 22 départements du Sud Ouest de la France soit les régions suivantes : Aquitaine, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes et quelques départements limitrophes. Ils doivent avoir été engraisés avec un aliment contenant au moins 60 % de céréales.

e) La mise en avant de l'origine française.

La mise en avant de l'origine française de la viande dans les différents circuits de distribution est un sujet qui fait l'objet de controverses. Pourtant, elle est ouvertement pratiquée chez certains de nos partenaires européens, avec notamment le « *Buy British* » que l'on retrouve chez Marks & Spencer ou Tesco au Royaume-Uni et l'affichage des « *5 D* » allemand (né, élevé, engraisé, abattu et transformé en Allemagne) chez Aldi ou Lidl.

Néanmoins, les consommateurs et les distributeurs français, avant tout motivés par le niveau des prix, ne peuvent être sensibles à l'origine de la viande que si l'origine France leur apporte une vraie plus-value.

De fait, si en temps de crise de confiance, comme l'a montré la récente fraude à la viande de cheval, les consommateurs tendent à se défier des viandes importées et à privilégier les viandes françaises, dont ils savent qu'elles font l'objet de contrôles sanitaires et de qualité exigeants, en temps normal, ils semblent relativement indifférents à l'origine de leurs viandes. Il a en effet été démontré que les tentatives pour mettre en avant l'origine française des viandes en matière de viande porcine – avec la marque « VPF – Viande de porc française » - ne produisent d'effets probants que sur les jambons de qualité, c'est-à-dire vendus sous marques ou sous Label rouge,

mais sont de faible efficacité pour les marques distributeurs et encore plus pour les premiers prix, qui représentent 60 % du marché du jambon cuit.

Selon le récent rapport du CGAAER sur la viande porcine, **le modèle de certification à suivre serait celui de la certification « QS »** (*Qualität und Sicherheit*) **en Allemagne**, car elle constitue un signe clair et directement perceptible pour l'ensemble de la filière, sur le marché domestique allemand comme à l'exportation.

La viande bovine – avec le logo « viande bovine française » et la viande de volaille de chair – avec le logo « volaille de France » bénéficient aussi d'un étiquetage indiquant l'origine de la viande. Dans le cadre de la discussion au Parlement du projet de loi relatif à la consommation, des dispositions favorisant davantage un tel étiquetage pourraient être adoptées très prochainement.

Il convient toutefois de ne pas en attendre des effets spectaculaires : pour gagner des parts de marché sur son marché intérieur comme à l'exportation, la filière viande française doit parvenir à réduire ses coûts et offrir une vraie plus-value aux consommateurs.

2. Des mesures annoncées par les pouvoirs publics.

a) Le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) et le plan de performance énergétique des exploitations agricoles (PPE)

La mise en œuvre du PMBE, qui a débuté au 1^{er} janvier 2005 pour une durée de 10 ans et venait remplacer différents dispositifs d'aide à l'investissement en élevage, entend d'abord répondre aux besoins de modernisation des élevages bovin, ovin et caprin dont le parc de bâtiments d'élevage était assez ancien. Il comprend également une aide à la mécanisation de l'élevage en zone de montagne.

Il a pour objet d'accroître la compétitivité de 60 000 élevages, tout en améliorant les conditions de travail sur l'exploitation, la qualité de la production, l'état sanitaire et le bien-être des animaux, la protection de l'environnement et l'inscription paysagère. Il vise également à favoriser le maintien d'une occupation équilibrée du territoire et à accompagner la politique d'installation des jeunes agriculteurs.

Les investissements éligibles doivent avoir un lien direct avec l'activité d'élevage et concernent la rénovation ou l'extension de bâtiments existants ou une construction neuve. Il s'agit de financer les projets de logement des animaux, les constructions nécessaires à l'activité d'élevage et, sous certaines conditions, les équipements de gestion des effluents ou encore les ateliers de transformation des produits d'élevage. Le taux d'aide varie de 50 à 60 % selon l'emplacement géographique de l'exploitation et le statut de l'exploitant.

Depuis 2005, près de 49 000 exploitations ont bénéficié de cette aide et le nombre de demandes reste soutenu. Plus de 80 % sont des exploitations bovines. L'État est intervenu à hauteur de 348 millions d'euros, auxquels s'ajoute un cofinancement de 290 millions d'euros par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Les autres financeurs (collectivités territoriales, agences de l'eau) ont participé pour un montant de 215 millions d'euros, auquel s'ajoute un cofinancement par le Feader de 152 millions d'euros.

Le PPE, quant à lui, concrétise l'objectif énoncé par l'article 28 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement « *d'accroître la maîtrise énergétique des exploitations afin d'atteindre un taux de 30 % d'exploitations agricoles à faible dépendance énergétique d'ici 2013* ».

Il permet de financer les diagnostics énergétiques des exploitations, les investissements liés aux économies d'énergie et à la production d'énergies renouvelables et les projets de méthanisation agricole.

Depuis sa création, plus de 9 000 projets ont été aidés par le ministère, dont 132 projets d'unités de méthanisation, pour un montant total d'aides nationales de 117,9 millions d'euros, auxquels se sont ajoutés 23,4 millions d'euros de crédits Feader. Le coût global des investissements réalisés a été de 868,5 millions d'euros.

Les investissements ont surtout porté sur l'isolation des locaux, notamment dans les filières hors sol (44 % du montant des investissements), sur des économies d'énergie (35 %) et sur la production d'énergie renouvelable (10 %).

Trois filières ont bénéficié prioritairement de ce dispositif : bovins du cheptel laitier, volaille et porc.

b) Le plan abattoirs

Pour faire face à la nécessaire restructuration du réseau d'abattoirs français, qui souffre de surcapacités et d'un manque de compétitivité en dépit de la disparition de 21 % des outils entre 2001 et 2010, **le ministère de l'agriculture a mis en place en 2010 un plan abattoirs destiné à favoriser l'émergence d'un réseau structuré d'abattoirs, correspondant à un meilleur maillage du territoire et adapté aux besoins de la production et de la consommation.** Il s'agit à la fois de favoriser une répartition géographique adéquate des outils en fonction des besoins afin d'optimiser leur taux d'utilisation, de limiter les disparités géographiques et d'améliorer leur compétitivité.

Ce plan a été élaboré autour de trois axes :

– **la création de commissions interrégionales d'abattage**, chargées de réaliser un diagnostic de la pertinence des outils d'abattage, de définir des perspectives d'évolution de l'offre d'abattage au niveau du bassin en lien avec

les capacités de production et de donner des avis concernant les demandes d'aides aux investissements et à la restructuration formulées par les outils d'abattage.

– **des aides, gérées par FranceAgriMer, et distribuées sous la forme d'appels à projets** : il peut s'agir d'aides à l'investissement immatériel, à l'investissement matériel d'innovation ou de modernisation, à l'investissement matériel suite à une restructuration ou d'aide à la restructuration. L'enveloppe prévue par l'État était de 5 millions d'euros ;

– **la création d'un observatoire national des abattoirs (ONA)**, instance nationale de réflexion, d'analyse et de prospective regroupant toutes les parties concernées et dédiée à l'abattage dans toutes ses problématiques : économique, sanitaire, technique, sociale et sociétale

c) Un plan de valorisation des effluents d'élevage par la méthanisation

Déjà pratiquée dans d'autres pays européens comme l'Allemagne, qui compte plus de 6 000 unités opérationnelles, **la méthanisation constitue une voie de valorisation des effluents d'élevage alternative à l'épandage direct. Elle constitue une piste très intéressante pour fournir des revenus complémentaires aux éleveurs.**

LA MÉTHANISATION

La méthanisation est un processus de dégradation de la matière organique, dans un milieu sans oxygène, due à l'action de multiples bactéries. Elle peut se produire naturellement dans certains milieux, tels que les marais, ou être mise en œuvre volontairement dans des unités dédiées, grâce à un équipement industriel.

Cette dégradation conduit à la production d'un gaz, appelé biogaz, qui peut être transformé directement en électricité, en chaleur, en biocarburant ou être injecté dans le réseau de gaz naturel. Elle produit également un résidu, appelé digestat, qu'il est possible de valoriser comme engrais organique pour l'agriculture et d'intégrer dans un plan d'épandage.

La méthanisation est donc à la fois une filière alternative de traitement des déchets organiques et une filière de production d'énergie renouvelable.

Parmi les matières organiques pouvant être traitées par méthanisation figurent notamment les déchets agro-industriels (déchets carnés, graisses de restauration) et les déchets agricoles (lisier, fumier, résidus de récoltes).

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, et Delphine Batho, alors ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, ont présenté le 29 mars 2013 leur plan Énergie Méthanisation Autonomie Azote (EMAA). **Ce plan vise, en ce qui concerne les élevages, à développer un « modèle français de la méthanisation agricole » pour faire de la méthanisation agricole collective de taille intermédiaire un complément de revenus pour les exploitations agricoles et une source d'énergies renouvelables.** L'objectif est de développer en

France, à l'horizon 2020, 1 000 méthaniseurs à la ferme, contre 90 à la fin de l'année 2012.

L'intégration de la filière méthanisation dans l'activité agricole offre en effet d'importantes opportunités :

– **produire de l'énergie renouvelable** à partir de déchets, d'effluents d'élevage et de productions agricoles, permettant ainsi leur valorisation énergétique, agronomique et économique ;

– **remplacer des carburants et engrais d'origine fossile**, et ainsi réduire les coûts d'intrants pour les exploitations agricoles en contribuant à leur autonomie énergétique ;

– **ancrer davantage les exploitations agricoles dans la dynamique de leur territoire en apportant un revenu complémentaire à leur activité principale** : un projet de méthanisation peut être un élément structurant au cœur d'un projet de développement durable d'un territoire rural et permettre une diversification de long terme des exploitations agricoles.

Soutenue financièrement par les pouvoirs publics, **la méthanisation pourrait devenir rapidement une source importante de revenus pour les éleveurs, qui seraient ainsi moins dépendants du coût de l'alimentation animale et des cours de la viande.**

d) Un plan pour la filière volaille

Le ministre de l'Agriculture et le ministre délégué chargé de l'agroalimentaire ont réuni l'ensemble des acteurs de la filière volaille le 18 avril 2013 afin d'élaborer un plan d'action pour la filière avicole française sur la base des travaux menés auprès de la filière depuis octobre 2012 par M. Alain Berger, délégué interministériel aux industries agroalimentaires et à l'agro-industrie. Ce plan présente une triple ambition : **reconquérir le marché national de la volaille entrée de gamme, renforcer la présence française sur le marché mondial des poulets congelés en dépit de la disparition programmée des restitutions, et consolider les positions françaises dans le moyen-haut de gamme** (poulet Label rouge notamment).

Il préconise notamment :

– **de faire évoluer le cadre actuel de l'intégration entre producteurs et industriels vers une logique de contractualisation** pour permettre aux éleveurs de disposer de plus de liberté dans la gestion de leurs ateliers, tout en préservant un lien contractuel pluriannuel entre ateliers de production et entreprises de transformation. **Il s'agira aussi d'intégrer une clause obligatoire permettant de prendre en compte les fortes variations des coûts des matières premières agricoles et alimentaires** ;

– d'améliorer les procédures visant à l'installation de **panneaux photovoltaïques** sur les bâtiments d'élevage ;

- de **développer**, avec l'appui de la banque publique d'investissement (BPI), **de grands outils industriels d'abattage et de transformation** pour produire au moindre coût du poulet d'entrée de gamme compétitif sur le marché français afin de le reconquérir ;

- d'accompagner la restructuration des outils d'abattage de dinde ;

- d'améliorer le dialogue social dans la filière volaille par la revalorisation des salaires, par des efforts de formation et par des aides aux reconversions suite aux opérations de restructurations ;

- de **défendre le niveau actuel de restitutions** le temps que les efforts engagés pour s'adapter, de l'amont à l'aval, à un nouveau contexte, portent leur fruits ;

- de lancer un plan de communication sur la volaille française accompagné d'une charte d'identification et de qualité (incluant les atouts sanitaires, l'élevage 100 % végétal et la réalisation de toutes les opérations sur le territoire) et insistant sur les emplois locaux ;

- de **réduire les gammes de produits**.

Comme le soulignait lors de son audition par votre mission commune d'information M. Éric Allain, directeur général des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT), « *la filière avicole souffre d'un manque d'organisation. La question est depuis longtemps posée de la création d'une interprofession unique, mais on en reste pour l'instant à des organismes sectoriels, au nombre de six ou sept, sur des segments aussi étroits que le canard à rôti, par exemple. Ce qui complique la recherche d'une stratégie commune.* »

Or, plusieurs mesures structurantes du plan du gouvernement relèvent d'une approche collective et d'une stratégie partagée de la filière qui passe **par la création d'une interprofession consolidée regroupant l'ensemble des sous-filières avicoles**. Les ministres ont estimé qu'une mission pourrait être confiée au CGAAER, pour accompagner la filière dans sa démarche de création d'une interprofession unique, dans la définition des objectifs communs et des moyens pour y parvenir.

e) Un plan pour la filière porcine

Pour faire face à la crise que traverse la filière porcine française, un plan d'avenir de la filière porcine a été annoncé par le ministre de l'agriculture et par le ministre délégué à l'agroalimentaire le 15 avril 2013. **L'objectif est de revenir à une production de 25 millions de porcs par an tout en améliorant la performance environnementale des exploitations.**

Il entend jouer sur de nombreux leviers pour redonner confiance en l'avenir à l'ensemble des opérateurs constituant la filière :

- **établir les conditions de mise en œuvre d'un régime d'enregistrement pour les élevages porcins allégé afin de favoriser les**

installations tout en maintenant un haut degré de protection de l'environnement. Cette procédure d'enregistrement s'appliquerait pour des effectifs de 450 à 2 000 porcs et pour des élevages de moins de 750 truies et consisterait toujours en une procédure d'autorisation, mais sans le volet enquête publique. Les préfets conserveraient toutefois la possibilité de reclasser le dossier et de demander une enquête publique. Cette nouvelle procédure devrait se traduire par une simplification des démarches administratives et, par conséquent, par une accélération des dossiers et la relance de certains projets ;

– faciliter une solution collective aux difficultés de l'abatteur GAD, symptomatiques des difficultés du secteur de l'abattage-découpe ;

– sécuriser les parcours professionnels par la reconnaissance aussi large que possible des compétences des salariés de l'agroalimentaire ;

– mobiliser la BPI pour accompagner des projets d'investissement permettant aux acteurs de gagner en compétitivité ;

– **valoriser les caractéristiques de la production française en bâtissant un projet ambitieux sur le cahier des charges VPF** (viande porcine française), intégrant, au-delà de la seule origine, des aspects qualitatifs (qualité sanitaire, normes de bien-être). L'objectif sera de s'engager dans une démarche de type QS qui a permis à la production allemande de se développer, y compris à l'export. Le succès de la démarche reposera sur la valorisation au niveau de la consommation, notamment par la grande distribution, de l'origine France et les marques d'identification de la production et de la transformation française.

Enfin, le Médiateur des relations commerciales agricoles a été chargé, le 30 mai 2013, de conduire des consultations auprès des principaux intervenants de l'ensemble de la filière pour recueillir leurs propositions d'amélioration de leurs conditions d'achat et proposer une recommandation de nature à répartir, de manière transparente et équilibrée entre les différents maillons, les efforts à engager pour faire face à la situation de crise de la filière porcine.

f) L'esquisse d'un plan pour la viande bovine

Face à la situation dégradée des filières viande bovine et ovine, Interbev a organisé au début de l'année 2013 des Etats généraux de la viande bovine. Les participants se sont notamment prononcés en faveur :

– **d'une meilleure adaptation de l'offre aux attentes des consommateurs**, tout en mettant en avant l'origine française de la viande, garantie de sécurité sanitaire et de qualité gustative et nutritionnelle, grâce à une communication positive destinée à enrayer la tendance à la diminution de la consommation de viande rouge ;

– **d'une réorientation des aides de la PAC vers l'élevage ;**

– d’une optimisation des coûts, d’une réduction des charges inutiles et d’un effort d’innovation dans les entreprises d’abattage-découpe ;

– **d’une stratégie de conquête à l’export ;**

– **d’une harmonisation des réglementations sanitaires, environnementales et sociales au niveau européen**, les producteurs français étant trop souvent défavorisés par rapport à leurs concurrents européens ;

– d’une politique ambitieuse de recrutement et de formation.

g) La réforme de la PAC 2014–2020

L’élevage est bénéficiaire de plusieurs dispositifs d’aide de la PAC ainsi que d’aides nationales plus limitées.

Les deux primes couplées qu’étaient la prime spéciale bovins mâle (PSBM) et la prime d’abattage des bovins (PAB) ont disparu en 2006, en application des accords de Luxembourg du 26 juin 2003. Ces primes ont été intégrées aux droits à paiement unique (DPU) que touchent les éleveurs.

En revanche, **l’Union européenne a maintenu le versement de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), seule prime couplée encore autorisée et essentielle à l’équilibre économique des exploitations.**

Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) et prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA)

La PMTVA a été conservée dans les réformes successives de la PAC pour soutenir de manière spécifique le troupeau allaitant.

Le budget consacré sur le premier pilier de la PAC à la PMTVA s’élève à environ 525 millions d’euros par an. La prime s’élève à 150 euros par animal primé.

Seules les vaches et les génisses sont éligibles à la prime, dans une proportion qui doit être d’au moins 60% de vaches et d’au plus 40% de génisses. En tout, 3,7 millions de bêtes sont concernées. Il faut noter que la PMTVA n’est subordonnée à aucun seuil de chargement sur l’exploitation.

La prime est soumise comme les autres aides directes de la PAC à une modulation obligatoire, qui s’élève à 9% à partir de 500 euros d’aide.

Elle est complétée par une prime nationale, financée sur le budget de l’État : la PNSVA représentait une enveloppe totale de 165 millions d’euros en 2011.

Les éleveurs sont aussi bénéficiaires des aides du second pilier : ainsi, **la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) mobilise une enveloppe de 180 millions d’euros environ sur ce pilier, auxquels s’ajoutent 60 millions d’euros de crédits nationaux.** L’aide, qui s’élève à 76 euros par hectare, est destinée aux éleveurs dont les exploitations sont constituées à plus de 75 % de surfaces toujours en herbe et respectant un chargement de moins de 1,4 UGB (unité gros bovin : il s’agit d’une mesure du caractère extensif des modes d’exploitation) par hectare, et se réduit pour les

chargements inférieurs. Une enveloppe de 700 millions d'euros est prévue pour cette action.

D'autres aides, comme l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN), ou encore l'aide à la production de protéagineux, peuvent bénéficier directement ou indirectement aux éleveurs.

Enfin, il existe toujours des mécanismes de régulation des marchés, même si les prix d'intervention sont fixés très bas et ont donc conduit à la quasi désuétude de ces dispositifs. Dans le cas de la viande bovine, par exemple, l'organisation commune de marchés prévoit encore une série d'instruments pour réguler le marché : achats à l'intervention en cas de prix très bas, aide au stockage privé, restitutions à l'exportation, droits de douane et contingents tarifaires et, enfin, actions exceptionnelles, qui ont constitué l'essentielle des dépenses européennes d'intervention sur la viande bovine depuis 1996.

Lors de la conclusion le 26 juin 2013, avec la réunion du « trilogue » (Parlement, Commission, Conseil de l'Union européenne), des négociations sur la réforme de la PAC 2014-2020, applicable dès 2015, la France a fortement pesé en faveur d'un redéploiement des aides des céréaliers en faveur de l'élevage, notamment extensif.

Cette priorité à l'élevage s'exprime au travers de **trois grandes mesures** :

– **le versement d'une surprime aux 50 premiers hectares**, qui favorise les petites exploitations, et donc les élevages, et opère une redistribution des céréaliers vers les éleveurs alors que l'instauration d'une prime unique à l'hectare, comme le souhaitait la Commission européenne, aurait eu l'effet inverse et aurait risqué d'accélérer le transfert d'une grande partie de l'élevage vers la production de céréales ;

– **le relèvement du plafond des aides spécifiques aux zones de handicap naturel** comme celles situées en montagne, qui sont avant tout des zones d'élevage ;

– **un taux renforcé pour les aides couplées qui a permis de rompre avec la logique de découplage des aides qui prévalait depuis 2003** (les systèmes d'aides dits « couplés » permettent de soutenir de façon ciblée des productions vulnérables). **Le taux est porté à 13 % contre 10 % jusque-là. Une possibilité supplémentaire de 2 % a été obtenue pour la production de protéines végétales, qui permettra de soutenir le développement de l'autonomie fourragère protéique de l'élevage.**

h) L'application du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) dans la filière viande.

L'industrie de la viande est une industrie de main d'œuvre, qui pèse pour près de la moitié des effectifs du secteur agroalimentaire. L'élevage nécessite aussi un travail humain important, principalement effectué par les

exploitants eux-mêmes et les aidants familiaux. Si la part du salariat ne représente que 9 % des unités de travail annuel (UTA) en viande bovine, elle monte à 47 % dans les élevages porcins ou de volaille¹.

La filière viande a donc vocation à bénéficier du dispositif du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) annoncé par le Gouvernement dans le cadre du Pacte national pour la compétitivité, l'emploi et la croissance, et voté le 18 décembre 2012 lors de la nouvelle lecture par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances rectificative pour 2012.

Le CICE concerne les rémunérations annuelles versées à partir du 1^{er} janvier 2013 et vient en déduction de l'impôt sur les sociétés (IS) ou de l'impôt sur le revenu (IR) des entreprises. Il permet de réaliser une économie d'impôt substantielle : pour 2013, elle équivaut à 4 % de la masse salariale, hors salaires supérieurs à 2,5 fois le SMIC. Et à partir de 2014, ce taux sera porté à 6 %. Il s'applique aussi aux coopératives agricoles au titre des rémunérations versées à leurs salariés pour l'ensemble de leurs activités. Il est cependant trop tôt pour évaluer l'impact d'une telle mesure pour la filière, même si l'on peut penser qu'il bénéficiera davantage au maillon industriel et plus marginalement à l'élevage.

i) Le contrat de la filière alimentaire.

Le ministre de l'Agriculture Stéphane Le Foll, le ministre délégué à l'Agroalimentaire Guillaume Garot et le ministre du Redressement productif Arnaud Montebourg, les représentants de l'Association des Régions de France (ARF) et de la filière alimentaire ont présenté, le 20 juin 2013, le « *contrat de la filière alimentaire* », qui s'articule autour de **sept grands thèmes** : l'emploi, le financement, l'innovation, le défi vert, l'export, la qualité et la promotion du modèle alimentaire français et enfin les relations au sein de la filière alimentaire.

L'idée du contrat de filière est de mobiliser tous les acteurs, de l'amont agricole à la distribution, en passant par le commerce de détail et l'artisanat alimentaire, les entreprises de négoce, les coopératives agricoles et agroalimentaires, la restauration collective et les industries alimentaires, y compris les entreprises et acteurs utilisant des produits issus de l'agriculture biologique. Sont également impliqués les représentants des salariés de la filière. **Ce contrat s'applique naturellement pleinement à la filière viande**, comme à tous les autres segments de l'activité agricole et agroalimentaire.

Sur le **volet emploi**, l'objectif fixé, avec l'appui de l'État et des régions, consiste à former et recruter 150 000 jeunes en alternance sur la période 2014 – 2017 et à faire bénéficier 5 000 salariés supplémentaires d'une formation sur l'acquisition des savoirs fondamentaux. C'est plus de dix fois le nombre de bénéficiaires de 2012.

¹ Insee Première n° 1368, septembre 2011.

Le ministère de l'agriculture s'est engagé à allouer à la filière 100 millions d'euros sur trois ans et financera à hauteur de 8 millions d'euros une plateforme dématérialisée pour **simplifier les démarches des exportateurs** en matière d'agrément et de certification sanitaire (Exp@don2). Sur l'export, la filière s'engage à augmenter ses exportations vers l'Asie du Nord (Chine, Japon, Corée du Sud, Singapour) de 2 milliards d'euros à horizon 2017, à contexte politique et commercial égal et à augmenter de 40 % le nombre de volontaires internationaux en entreprise (VIE) à horizon 2017. Les entreprises seront présentes au pavillon français à l'exposition universelle de Milan en 2015 sur la thématique « nourrir le monde »

Le **programme des investissements d'avenir** (PIA) devrait permettre de soutenir les projets de modernisation des entreprises alimentaires (mécanisation, robotisation et utilisation du numérique) ayant pour objectifs d'améliorer la productivité des entreprises alimentaires mais aussi assurer la réduction de la pénibilité de tâches, l'attractivité des métiers et l'accroissement des compétences. La banque publique d'investissement (BPI) accompagnera la filière dans le cadre de ce contrat, et lancera des journées de l'alimentaire en région à l'automne 2013.

La filière alimentaire s'est enfin engagée à mettre en place une **plateforme de coordination unique sur l'innovation dans le secteur alimentaire**, rassemblant entreprises et acteurs de la recherche technologique. Cette plateforme fournira un cadre pour élaborer un programme de travail de recherche technologique national et susciter l'émergence de projets de recherche et développement (R&D). Car l'avenir des filières alimentaires passe aussi par l'innovation et la recherche.

Cette démarche a le mérite de donner une orientation générale au secteur agroalimentaire. Encore faut-il que tous jouent le jeu du contrat de filière.

C. A LA RECHERCHE D'UNE STRATÉGIE GLOBALE DE RECONQUÊTE

1. Les objectifs d'une politique publique en faveur de la filière viande

a) Améliorer la situation des éleveurs

L'élevage est au cœur de la problématique de la filière viande aujourd'hui.

C'est par l'amélioration du sort des éleveurs qu'il sera possible de redresser la production et de lutter contre le déclin de la filière viande française.

La rémunération des producteurs est naturellement au cœur des enjeux. Elle ne pourra plus demeurer longtemps au niveau bas qui a été le sien ces dernières années en raison des hausses du coût de l'alimentation animale.

A fortiori dans un contexte où les productions céréalières ont rarement été aussi rémunératrices, il sera impossible d'assurer le renouvellement des générations et d'empêcher les conversions d'exploitations vers les céréales si les revenus des éleveurs n'augmentent pas.

En outre, les exploitations, surtout dans les filières bovine et avicole, doivent impérativement être modernisées, agrandies, concentrées, ce qui requiert des investissements importants pour renouveler ou améliorer l'outil de production : seule une amélioration de leurs revenus permettra aux éleveurs de consentir aux dépenses nécessaires.

Plusieurs pistes doivent être envisagées conjointement pour répondre à ce problème récurrent :

– **permettre une meilleure répercussion vers l'aval de la filière des hausses du coût de l'alimentation animale**, y compris jusqu'au consommateur final, qui doit accepter, même en temps de crise, de payer un peu plus cher pour bien se nourrir : il doit être mis fin à la folle course aux prix bas qui détruit la valeur créée par la filière ;

– **encourager la reconquête du marché domestique** (dans le cas de la volaille standard) et/ou développer bien davantage notre potentiel à l'exportation ;

– **redistribuer une partie des aides de la PAC aux éleveurs** qui en ont bien davantage besoin que les céréaliers, lesquels bénéficient actuellement de l'envolée des cours mondiaux, envolée qui, à l'inverse, pénalise durement nos éleveurs ;

– **développer les sources de revenus complémentaires pour les éleveurs** : c'est tout l'enjeu du plan méthanisation qui permettrait aux éleveurs de valoriser leurs effluents et de réduire leur consommation en énergie en devenant autonomes sur ce plan ;

– **réduire les coûts de production en améliorant la compétitivité des élevages** (modernisation des bâtiments, investissement dans l'outil de production).

b) Adapter l'outil de production aux attentes et contraintes du marché : la stratégie de compétitivité au cœur des préoccupations

Les producteurs français font face aujourd'hui à une concurrence redoutable de la part de leurs rivaux étrangers, tant sur le marché domestique qu'à l'exportation. Certes, les écarts en défaveur des producteurs nationaux sont parfois dus à des différences profondes de niveaux de développement (cas du poulet brésilien par exemple), à une stratégie délibérée de *dumping* social (dans les abattoirs allemands, notamment porcins) ou à des exigences sociales, sanitaires et environnementales plus fortes en France qu'ailleurs. **Il n'en demeure pas moins que l'ensemble de la filière viande française doit renforcer sa compétitivité** : « *la compétitivité doit être appréhendée globalement, depuis la production jusqu'à la consommation, en*

passant par la transformation », comme le soulignait lors de son audition par votre mission commune d'information M. Éric Allain, directeur général des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT).

Cet impératif est naturellement valable pour les éleveurs. Mais il l'est aussi, et de manière urgente, pour le secteur de l'abattage-découpe. **Surcapacitaire, mal réparti sur le territoire, insuffisamment modernisé, le secteur de l'abattage-découpe français doit augmenter la taille de ses outils et développer l'automatisation, notamment dans le secteur de la volaille et de la viande porcine.**

Ainsi, comme l'a expliqué M. Alain Berger, délégué ministériel aux industries agroalimentaires et à l'agro-industrie lors de son audition par votre mission commune d'information, *« il est fondamental de raisonner au niveau des filières, car il existe un continuum entre agriculture et industrie. Nous avons une politique agricole. Nous avons une politique industrielle. Nous devons avoir une même politique pour ces deux secteurs. Il faut donc mieux connecter l'amont agricole avec l'aval, pour créer de la valeur collective tout au long de la filière. C'est là une des premières fragilités du système aujourd'hui : le problème de compétitivité n'est pas d'abord celui de l'agriculture ou d'abord celui de l'industrie, c'est celui de la filière dans son ensemble. »*

2. Les propositions de votre mission commune d'information.

Les nombreuses auditions menées par votre mission n'ont pas mis en évidence de divergences profondes au sein des filières viandes, ni sur le diagnostic ni sur les propositions. Celles qui sont avancées font largement consensus.

Mais aucune ne suffit à elle seule. **Ce dont ont besoin les filières viandes, c'est d'une stratégie globale pour se redresser et retrouver confiance en leur avenir.** C'est pourquoi votre rapporteure a fait le choix de vous présenter ses préconisations en un seul bloc, selon sept axes stratégiques :

- **Réorienter les aides de la politique agricole en faveur de l'élevage ;**
- **Simplifier les normes ;**
- **Favoriser l'investissement et l'innovation ;**
- **Mieux répartir la valeur ajoutée sur l'ensemble de la filière, en développant des logiques de coopération ;**
- **Associer le consommateur dans une logique de meilleure valorisation des productions nationales ;**
- **Développer des débouchés à l'export pour la filière viande ;**
- **Dénoncer au niveau européen la concurrence déloyale.**

a) Premier axe : réorienter les aides de la politique agricole en faveur de l'élevage

(1) La réorientation vers l'élevage des aides de la PAC

Lors des négociations de la PAC 2014–2020, la France a fortement pesé en faveur d'une réorientation des aides en faveur de l'élevage.

Le plan national d'application de la PAC doit à présent pleinement confirmer cette orientation et en tirer le maximum de conséquences favorables à l'élevage, qui souffre durement aujourd'hui.

La surprime aux 50 premiers hectares, favorable aux petites exploitations au détriment des céréaliers, **doit être importante pour que l'incitation à l'élevage soit très forte**. Si elle était fixée à un niveau faible, elle ne garantirait nullement la pérennité de nos élevages et n'aurait aucun impact pour empêcher les conversions de l'élevage vers les grandes cultures. Elle doit en outre être calculée en prenant en compte les unités de travail agricole (UTA) dans l'exploitation. Ainsi, la transparence des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), applicable en matière fiscale doit aussi s'appliquer pour le calcul de cette surprime, afin de ne pas pénaliser les exploitants qui se sont associés.

Le taux renforcé pour les aides couplées, porté à 13 % contre 10 % jusque-là, doit permettre d'encourager les productions animales, et en particulier de maintenir la prime à la vache allaitante (PMTVA), condition indispensable à la pérennité de l'élevage de races à viande.

La possibilité supplémentaire de 2 % d'aides couplées pour la production de protéines végétales **doit être un levier pour renforcer l'autonomie fourragère protéique des élevages**, plus nécessaire que jamais pour faire face à la hausse du coût des matières premières.

Le relèvement du plafond des aides spécifiques aux zones de handicap naturel **doit être un moyen de rémunérer le bien public que constitue l'entretien des paysages de montagnes et des territoires défavorisés par nos éleveurs**.

Proposition n° 11 : Procéder à une application nationale de la PAC 2014-2020 qui amplifie la redistribution des aides vers l'élevage, en utilisant tous les leviers disponibles.

(2) Renforcer la politique de l'installation en élevage

L'installation des jeunes est la condition de la poursuite de l'activité d'élevage. Les contraintes du métier d'éleveur, combinées à des revenus faibles et des coûts à l'installation faramineux, liés à l'importance du

capital à mobiliser pour financer le cheptel et les terres, constituent des freins puissants au renouvellement des générations, pourtant indispensable.

Le renforcement de l'aide aux jeunes agriculteurs grâce à une enveloppe dédiée de 2 % des aides du premier pilier (soit environ 120 millions d'euros) **est bienvenue**. Elle pourra compléter les moyens aujourd'hui mobilisés en faveur de l'installation à partir du deuxième pilier : la dotation jeunes agriculteurs (DJA), les prêts à l'installation.

Mais le relais doit être pris par une politique de l'installation qui donne, là encore la priorité à l'élevage. Une attention particulière devra être portée à la question du montage financier des dossiers d'installation.

Proposition n° 12 : Mettre en place un volet spécifique à l'élevage au sein de la politique nationale de l'installation des jeunes agriculteurs.

(3) Soutenir l'engraissement des jeunes bovins

La relance de l'engraissement des jeunes bovins est une piste régulièrement évoquée pour améliorer la situation des éleveurs bovins. Elle répond à une volonté de rapatrier la valeur ajoutée sur le territoire national, alors que dans le même temps les marchés du brouillard en Italie et en Espagne sont aujourd'hui en repli. **Elle se justifie pleinement au regard des possibilités qui devraient apparaître dans les prochaines années pour exporter de la viande fraîche dans les pays du pourtour méditerranéen et en Asie**.

Elle présente toutefois plusieurs risques :

– l'engraissement allonge la durée de présence des animaux dans l'exploitation, puisque l'éleveur doit les garder entre 20 et 24 mois contre seulement 8 à 12 dans le cas d'un brouillard ;

– le passage du naissage à l'engraissement nécessite des investissements lourds pour adapter l'infrastructure technique de l'élevage ;

– la création d'un atelier d'engraissement suppose une autonomie fourragère accrue ;

– elle expose davantage l'éleveur aux fluctuations des cours des matières premières.

C'est pourquoi une telle relance de l'engraissement – qui ne doit pas se faire au détriment, mais en complément de la filière export de brouillards en Italie – nécessiterait la mise en place d'une prime à l'engraissement des bovins financée par les aides couplées de la nouvelle PAC 2014-2020.

Une telle prime existait jusqu'en 2012 mais elle avait le grave défaut de ne s'appliquer qu'à partir de 50 animaux. **Aussi faudrait-il que la nouvelle prime à l'engraissement s'applique désormais au premier animal.**

Proposition n° 13 : Créer une nouvelle prime couplée destinée à encourager l'engraissement des jeunes bovins.
--

b) Deuxième axe : simplifier les normes

La question de la simplification des normes fait l'objet d'un très large consensus, pour ne pas dire d'un plébiscite, entre l'ensemble des acteurs de la filière viande.

Comme l'a clairement montré le récent rapport Lambert-Boulard, les excès normatifs de la France mais aussi de l'Union européenne constituent un véritable **frein à la compétitivité** de beaucoup de secteurs de l'économie de notre pays. C'est particulièrement le cas en élevage, où les normes sanitaires et environnementales, dans leur grande majorité justifiées mais **parfois excessives ou mal ciblées**, viennent pénaliser nos éleveurs en augmentant leurs coûts de production.

En outre, ces normes tendent trop souvent à changer dans le temps, parfois brutalement, ce qui place nos producteurs dans une **insécurité juridique** pénalisante qui nuit à l'investissement et à l'activité.

Il apparaît donc primordial de rechercher une meilleure conciliation entre normes environnementales ou sanitaires et impératifs de compétitivité économique. Il serait notamment souhaitable que soit effectuée une revue des normes environnementales et sanitaires qui s'appliquent aux élevages et que les normes obsolètes ou inutiles soient abrogées. En outre, les nouvelles normes devraient davantage faire l'objet d'une étude d'impact environnemental et socio-économique, afin de ne les imposer que lorsqu'elles sont réellement nécessaires et ne menacent pas la survie des exploitations.

Il conviendrait enfin de mettre en place pendant plusieurs années un véritable moratoire sur les normes sanitaires et environnementales imposées aux éleveurs, au niveau européen comme national.

Les éleveurs sont particulièrement pénalisés lorsque les normes prévues au niveau national renforcent les contraintes décidées au niveau européen. La France ne doit donc pas surinterpréter les normes européennes car, ce faisant, elle crée des distorsions qui pénalisent nos producteurs. **Ne lavons pas « plus blanc que blanc » au nom d'une vision excessivement frileuse du principe de précaution !**

Trois exemples frappant de cette surréglementation ont été régulièrement indiqués lors des auditions :

1^{er} exemple : la fixation par la France de seuils d'entrée dans le régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) à des niveaux très bas pour les élevages bovins, et, surtout, pour les élevages porcins, alors même que la concentration et l'agrandissement de la taille des exploitations doit être au cœur de la stratégie de compétitivité de nos élevages, est identifiée comme l'une des causes majeures de la faiblesse de la filière porc. **Passer d'une demande d'autorisation à un simple enregistrement permettrait de réduire considérablement les délais qui pénalisent actuellement les projets, empêchent l'installation de jeunes éleveurs et parfois nuisent même à l'environnement de manière indirecte puisque les installations les plus modernes sont souvent les moins polluantes.**

2^{ème} exemple : la France a été en pointe dans l'application des mesures de précaution consécutives à la crise de l'ESB. **Le nombre de cas positifs à l'ESB est devenu quasi-nul en Europe et nul en France.** Alors que les contraintes sanitaires définies par la réglementation européenne s'allègent, **la France conserve des normes plus strictes** en continuant par exemple à imposer une déméduation des carcasses de gros bovins avant fente ou encore en interdisant la consommation de têtes d'agneaux de plus de six mois, alors qu'on retrouve sur nos marchés des têtes d'agneaux de plus de six mois provenant d'autres États membres de l'Union européenne. **Chacune de ces mesures coûte à la filière quelques millions d'euros chaque année.**

3^{ème} exemple : certaines normes applicables aux plans d'épandage apparaissent **ubuesques**. Si en matière de qualité des eaux et de lutte contre la pollution par les nitrates, la France a tardé à se mettre en conformité avec les règles européennes, et se retrouve aujourd'hui condamnée à durcir sa réglementation, certaines règles frisent cependant l'absurde : ainsi, l'obligation de réaliser une nouvelle étude de sol lorsqu'une parcelle est transférée d'un agriculteur à un autre, y compris dans le cadre d'installations-transmissions, n'a pas beaucoup de sens. **Une simplification serait bienvenue.**

Au-delà de ces exemples, votre mission a pu constater sur le terrain le décalage entre le temps économique et le temps administratif. Ainsi, les délais d'instruction des dossiers par l'administration ne sont pas compatibles avec les exigences de réactivité dans un marché agricole ouvert. Nos voisins européens sont soumis aux mêmes réglementations européennes mais semblent beaucoup plus réactifs. **Il serait souhaitable qu'au-delà de la simplification nécessaire des normes, l'administration s'attache à traiter plus vite les demandes du secteur agricole et agroalimentaire.** Ainsi, en matière de dossiers d'installations classées (ICPE), on pourrait envisager de fixer un délai de réponse ne dépassant pas six mois avec un délai pour examiner des pièces complémentaires ne dépassant pas un mois.

Votre mission propose donc un paquet de mesures de simplification, qui pourront redonner de l'air à notre élevage.

Proposition n° 14 : Subordonner l'adoption de toute norme nationale plus sévère que les normes européennes à une étude d'impact.

Proposition n° 15 : Aligner la réglementation française sur la réglementation européenne concernant la gestion des matériels à risques spécifiés (MRS).

Proposition n° 16 : Mettre fin à l'obligation d'une nouvelle étude de sol préalable à l'approbation du plan d'épandage, lorsqu'une étude a déjà été faite.

Proposition n° 17 : Mettre en place une procédure allégée d'enregistrement des élevages porcins jusqu'au seuil de 2 000 porcs.

c) Troisième axe : favoriser l'investissement et l'innovation dans la filière viande

(1) Mobiliser les instruments d'aide à l'investissement

La faiblesse des revenus de l'ensemble des acteurs de la filière viande, éleveurs comme industriels, a conduit à un sous-investissement qui pénalise à terme, la compétitivité de l'ensemble de la filière. Changer la donne suppose de favoriser l'innovation par l'investissement.

La modernisation des élevages doit être au cœur de leur stratégie de compétitivité car elle seule permettra de réduire leurs coûts et de rivaliser avec leurs concurrents, sur notre marché domestique comme à l'exportation.

Cette modernisation passe d'abord par **l'augmentation de la taille des exploitations**, trop souvent insuffisante, essentiellement dans l'élevage spécialisé hors sol, de porcs ou de volailles.

Ainsi, dans la filière volaille, il serait nécessaire, selon M. Alain Berger, délégué interministériel aux industries agroalimentaires et à l'agro-industrie, d'accroître significativement la taille moyenne des élevages **pour atteindre une taille de 5 000 m² contre 1600 en moyenne aujourd'hui**, ce qui implique de réduire les délais de traitement des autorisations de construction des bâtiments, d'encourager la modernisation des exploitations et l'installation des jeunes éleveurs et d'apporter aux organisations non gouvernementales environnementales des garanties sur l'amélioration conjointe des performances économiques et écologique

La rénovation des bâtiments est elle aussi incontournable, là encore tout particulièrement dans le secteur de l'élevage avicole. Le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) et le plan de performance énergétique des exploitations agricoles (PPE) doivent donc se poursuivre, voire même être prolongé, et **bénéficier davantage aux élevages porcins et avicoles.** Cela impliquera de renouveler les crédits nécessaires de la ligne

« Modernisation » de la mission « Agriculture » pendant encore plusieurs années.

Mais une autre piste de financement pourrait être envisagée. Le dénouement positif du contentieux européen relatif à la nature juridique des contributions volontaires obligatoires (CVO) pourrait permettre de transformer la contribution volontaire (CV) mise en place pour alimenter les fonds de modernisation céréalières éleveurs (FMCE) en CVO, qui serait alors due par tous les céréalières. **Destiné au soutien à l'investissement, le FMCE pourrait ainsi participer à la relance de l'investissement dans les élevages, qui sont aussi le débouché des grandes cultures.**

Un investissement important en équipement doit être consenti, notamment par la filière porcine, pour éviter tout décrochage avec nos concurrents d'Europe du Nord qui ont considérablement modernisé leurs exploitations ces dernières années.

La méthanisation est un enjeu essentiel pour l'élevage car elle doit permettre aux éleveurs de réduire leur dépendance énergétique et, surtout, de développer une source de revenus secondaire. La France doit rapidement rattraper son retard sur l'Allemagne sur ce point. C'est là tout l'objet du PPE et du plan méthanisation qui doivent être menés à bien.

Dans la filière bovine, l'alimentation fourragère doit s'accroître car le prix des concentrés, dépendant de celui du coût des matières premières, réduit le revenu des éleveurs. Il s'agit en outre d'un enjeu d'image essentiel pour l'élevage bovin français, qui doit pouvoir s'appuyer sur l'élevage à l'herbe pour promouvoir une viande saine, écologique et aux qualités gustatives remarquables. Rappelons que les bovins sont les seuls à pouvoir valoriser le foin dans leur alimentation. Dans la filière avicole, il s'agira de poursuivre la réduction de la dépendance des producteurs français aux protéines de soja OGM importées pour l'alimentation des volailles, en les remplaçant par des protéines végétales produites en France. D'une manière générale il faut avoir conscience qu'une fraction importante de l'alimentation du bétail provient d'OGM importés.

Proposition n° 18 : Renforcer le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) et le plan de performance énergétique (PPE).

Proposition n° 19 : Lancer un plan sectoriel de modernisation des élevages avicoles et des entreprises de l'aviculture.

(2) Continuer à investir dans un contexte de contraction de l'activité : comment gérer le paradoxe dans le secteur de l'abattage-découpe

Le secteur de l'abattage-découpe français est aujourd'hui à un tournant, en particulier dans les filières porcine et avicole.

En effet, le réseau des abattoirs français est désormais structurellement **surcapacitaire**. Or, les marges de ce secteur sont extrêmement faibles et les pertes peuvent très vite s'accumuler. Les pouvoirs publics doivent donc accompagner une restructuration devenue inévitable.

Ces restructurations s'accompagneront inévitablement de réductions d'emplois voire de licenciements. **Les salariés devront donc être accompagnés afin de permettre leur reclassement**. Beaucoup n'étant pas ou peu qualifiés, ils devront bénéficier de formations transversales afin de leur permettre de trouver un emploi dans le secteur de l'agroalimentaire. La situation très difficile que connaissent les salariés de l'ancien pôle frais du groupe Doux un an après sa liquidation montre à quel point cet accompagnement est nécessaire pour éviter des catastrophes sociales.

Les outils de production viables devront être modernisés et si nécessaire agrandis. Certains outils pourraient même être créés *ex nihilo* dans les régions dont le maillage en abattoirs est trop lâche. **L'enjeu est cependant bien de concentrer l'abattage et la découpe dans des unités de production à la pointe de la technologie et de l'automatisation, seul moyen de rivaliser avec les abattoirs géants d'Europe du Nord**.

En tout état de cause, il est nécessaire d'éviter toute anarchie et de permettre à l'État, en lien avec les collectivités territoriales, de piloter le redimensionnement du réseau des abattoirs, tenant compte à la fois des problématiques de proximité et des contraintes de rentabilité.

De ce point de vue, la disparition du plan d'équipement des abattoirs a créé un manque. Il n'existe plus aujourd'hui d'outil, sinon de planification, du moins d'orientation. L'observatoire national des abattoirs a été mis en place très récemment, avec une fonction d'observation.

L'OBSERVATOIRE NATIONAL DES ABATTOIRS

Un observatoire national des abattoirs (ONA) a été créé par un **décret du 30 décembre 2009**. La commission nationale des abattoirs qui existait auparavant a été supprimée par la loi de simplification du 12 mai 2009 qui prévoyait la suppression de l'autorisation préalable à l'ouverture d'un abattoir ainsi que son inscription au plan d'équipement. Les professionnels ont cependant voulu conserver un lieu d'échanges et de concertation pour la filière, et le CGAAER a émis des recommandations en ce sens dans son audit de modernisation de l'inspection sanitaire en abattoir de 2007.

Prévu par l'article D. 654-8 du code rural et de la pêche maritime et défini par un arrêté ministériel du 9 février 2012, l'ONA **est une instance de réflexion, d'analyse et de proposition**. Il a pour mission d'émettre des avis et de définir des orientations stratégiques dans les domaines économique, sanitaire, technique, social et sociétal. Il est compétent dans le domaine de l'abattage des animaux de boucherie, qui représente 270 établissements, et dans celui des volailles et des lapins, qui compte 669 structures.

Il rassemble à la fois des représentants des autorités publiques au niveau interministériel et à l'échelon local (DGPAAT, DGAL, SSP, MEEDTL, DGFip, DGCL, DRAAF, DDCSPP), des représentants des professionnels (5 pour la production agricole, 2 pour la mise en marché des produits, 5 pour l'industrie des viandes, 2 pour le commerce et la distribution, 2 pour l'interprofession) ainsi que des représentants des collectivités locales, des salariés des établissements d'abattage et des consommateurs. Il peut également faire ponctuellement appel à des experts pour répondre à des besoins spécifiques.

Votre mission estime qu'il serait souhaitable de disposer d'un schéma national des abattoirs (SNA), dans lequel devraient s'inscrire l'ensemble des projets de création, de modernisation, mais aussi de fermeture d'établissements, en fonction des besoins des territoires et en tenant compte de ses spécificités (densité de l'élevage, existence de zones de montagne ...). Ce schéma pourrait être préparé par l'ONA, en lien avec les professionnels. C'est dans le cadre de ce schéma que seraient attribués les soutiens publics aux mises aux normes.

Proposition n° 20 : Créer un schéma national des abattoirs (SNA) décliné par région, destiné à orienter la politique de l'État et des collectivités territoriales en direction de l'industrie de la viande.

d) Quatrième axe : mieux répartir la valeur ajoutée sur l'ensemble de la chaîne, dans une logique de coopération entre acteurs et d'organisation des filières

Le constat, partagé par tous les acteurs des filières, est celui d'une insuffisante coopération entre acteurs, qui empêche d'avoir des stratégies collectives.

Votre mission a identifié plusieurs propositions qui pourraient être mises en œuvre, dans la droite ligne du diagnostic préalablement présenté :

- Entre amont et aval de la filière, il s'agit de **développer la logique de contractualisation**, qui fonctionne assez mal en matière de viande bovine.

- Mais la logique de coopération vise aussi à **répercuter sur l'ensemble de la filière les hausses ou les baisses du coût des matières premières agricoles**. Si parler d'une « captation » de la valeur ajoutée de la filière viande par la grande distribution apparaît très excessif, au vu des analyses effectuées par l'observatoire des prix et des marges, il n'en demeure pas moins que la question de la répercussion en aval de la filière des hausses de coûts des matières premières subies par les producteurs reste un enjeu essentiel pour l'ensemble des acteurs et continuera à entretenir les tensions tant que des solutions équitables et pérennes n'auront pas été mises en place.

De fait, la tendance à la hausse des cours des matières premières, et leur volatilité, très nette depuis 2007, ne cesseront pas dans les années à venir. Si la spéculation financière n'y est pas toujours étrangère, il s'agit avant tout d'un phénomène provoqué par la croissance de la demande mondiale due à l'émergence de nouvelles puissances économiques dont la demande est très forte.

Aussi convient-il pour les acteurs de la filière viande de répartir la charge de ces hausses et de ces variations parfois brutales sur l'ensemble des maillons qui la composent : **la flexibilité ne peut plus reposer sur les acteurs les plus fragiles**. Il n'est plus non plus possible de résoudre les crises les plus violentes avec des expédients de court terme dont la faiblesse apparaît dès que survient une nouvelle difficulté.

La contractualisation de la production entre éleveurs et abatteurs, telle qu'elle existe pour la filière ovine et se met en place pour la filière bovine, va dans le bon sens. Mais l'enjeu essentiel réside sans doute dans la relation entre la grande distribution et l'amont de la filière.

La grande distribution doit accepter plus régulièrement de réduire sa marge sur les produits carnés pour aider ses fournisseurs à faire face à leurs difficultés, mais aussi et surtout accepter de répercuter aux consommateurs les hausses de coûts de l'alimentation animale.

Pour ce faire, l'accord du 3 mai 2011 est une première démarche qui va dans le bon sens. L'avenir permettra de juger de son efficacité opérationnelle, si les conditions prévues pour sa mise en œuvre se produisent.

Surtout, **le projet de loi relatif à la consommation**, actuellement en débat, **doit permettre d'adopter l'obligation de clauses de renégociations dans les conventions annuelles signées par les grandes surfaces avec leurs fournisseurs en cas de volatilité des matières premières.**

- **La coopération entre acteurs passe aussi par la prohibition de pratiques qui cassent les références de prix des consommateurs**. Le rapport du consommateur au prix de la viande qu'il achète ne pourra durablement changer que si course aux prix bas que se livrent les réseaux de grande distribution sur ce produit cesse. C'est pourquoi il conviendrait d'interdire les

promotions *dumping* auxquelles se livre trop souvent la grande distribution avec des produits importés, notamment dans le secteur de la volaille. Ce type de comportements contribue à détruire la valeur ajoutée de la filière, sert de cheval de Troie à nos concurrents économiques grâce à des méthodes déloyales et ancre chez le consommateur des habitudes nuisibles et non soutenables, puisqu'il se montre ensuite réticent à payer la viande à son juste prix. **Cette interdiction pourrait prendre la forme d'un accord interprofessionnel fixant des prix minimum.**

- En outre, la coopération doit exister entre filières qui se voient comme concurrentes alors qu'elles sont complémentaires. Ainsi, il ne faut pas opposer la production industrielle à la production de proximité, qui peut valoriser la viande en circuits courts. Or, le problème que rencontrent régulièrement les éleveurs qui désirent pratiquer ce type de commercialisation est celui de l'abattage-découpe de leurs animaux. **Il paraît donc indispensable d'obliger les abattoirs, en particulier ceux des grands groupes, à accepter les animaux de ces éleveurs afin de favoriser ce circuit de distribution alternatif qui correspond à une vraie demande sociale, même si celle-ci reste minoritaire.**

- Enfin, la coopération entre acteurs passe par une lecture commune des grandes tendances économiques. **L'observatoire des prix et des marges des produits alimentaires est parvenu ces dernières années à fournir des informations sur la filière viande qui n'avaient jamais été rendues publiques auparavant.** Même si certaines de ses conclusions ont pu parfois être contestées, il apporte donc une transparence, certes perfectible, mais qui est indispensable pour nourrir un dialogue plus confiant et plus apaisé entre les acteurs de la filière. **Son rôle doit être conforté en donnant une force officielle aux indices qu'il publie.**

Proposition n° 21 : Développer la contractualisation dans le secteur de la viande bovine.

Proposition n° 22 : Assurer aux éleveurs des évolutions de prix de vente qui prennent en compte les variations de leurs coûts de production.

Proposition n° 23 : Interdire la pratique de promotions « à prix cassés » qui constituent une forme de vente à perte.

Proposition n° 24 : Favoriser le développement des circuits courts et des filières de qualité, à côté des filières industrielles.

Proposition n° 25 : Conforter le rôle de l'observatoire des prix et des marges en donnant une force officielle aux indices qu'il publie.

e) Cinquième axe : associer le consommateur

Le consommateur doit être partie prenante de la filière viande. D'abord parce que la filière viande doit s'organiser pour répondre à ses attentes. **Mais ensuite parce que le consommateur est en attente d'informations sur la viande qu'il consomme et est probablement prêt à payer plus cher lorsqu'il est mieux informé.**

L'amélioration de l'étiquetage est, de ce point de vue, indispensable. Votre rapporteure rappelle ici une nouvelle fois la nécessité de l'étiquetage de l'origine nationale des viandes brutes mais aussi transformées, utilisées comme ingrédient de préparations plus élaborées. La charte graphique utilisée pour les viandes françaises, qu'elles soient bovine, ovine, porcine ou de volaille pourrait d'ailleurs être unifiée avec un logotype unique indiquant le pays.

Au-delà de cet étiquetage de l'origine des produits vendus au détail, **l'indication de l'origine des viandes pourrait être étendue aux cartes des restaurants et à la restauration collective, comme les cantines scolaires ou la restauration collective d'entreprise.**

La distinction entre les rayons frais et les autres rayons pourraient être également mieux assurée : ainsi, il ne paraît pas acceptable de vendre comme viande fraîche de la viande d'agneau néozélandaise transportée sur 20 000 kilomètres et maintenue à une température de 1 à 2 degrés grâce au procédé dit « *chilled* ».

Le consommateur devrait également recevoir une information sur le caractère responsable ou pas des distributeurs chez qui il achète ses produits carnés. On pourrait ainsi envisager de lancer une expérimentation sur le double étiquetage des prix, indiquant le prix payé au producteur à côté du prix de vente au consommateur. Enfin, **le consommateur devrait pouvoir être informé des pratiques abusives de la grande distribution, lorsqu'elles ont été sanctionnées, vis-à-vis de leurs fournisseurs de produits carnés.**

Proposition n° 26 : Indiquer obligatoirement l'origine nationale de la viande servie sur les cartes des restaurants et en restauration collective.

Proposition n° 27 : Sanctionner l'abus de la mention « viande fraîche » pour les produits réfrigérés selon le procédé « *chilled* ».

Proposition n° 28 : Expérimenter le double étiquetage des prix, pour faire figurer les prix payés au producteur, sur une liste de produits phares.

Proposition n° 29 : Mettre en place un dispositif d'affichage dans les surfaces de vente des pratiques abusives constatées dans leurs relations avec leurs fournisseurs de viande.

f) Sixième axe : développer des débouchés à l'export

(1) Aspects généraux de la politique d'export en viande

L'augmentation de la consommation mondiale de viande doit permettre à la filière viande française, forte de sa diversité et de ses traditions d'excellence, de pleinement se déployer à l'international. **Dans cette perspective, il convient de mobiliser des opérateurs pour prospecter et vendre sur les marchés en croissance en accompagnant les producteurs pour lever les barrières sanitaires, souvent protectionnistes, et favoriser les contacts commerciaux.**

Dans le cas de la filière viande bovine, dont les structures d'exportations manquaient traditionnellement de concertation et de coordination, le ministère de l'Agriculture a ainsi soutenu une démarche des professionnels visant la mise en commun de leurs moyens au sein d'un Groupement pour l'Export Français viande bétail et génétique (GEF), et dont les statuts ont été signés le 9 novembre 2011 par l'interprofession bovine Interbev, les familles de l'interprofession impliquées dans l'exportation et Coop de France bétail & viande mais pas par le syndicat national des industries de la viande (SNIV), qui privilégie une stratégie centrée sur le marché domestique.

Le GEF assure un rôle de veille économique sur les marchés internationaux et doit permettre de mutualiser les coûts d'approches, notamment pour accompagner les entreprises de taille modeste. Il représente la filière bovine au comité export SPS (sanitaires et phytosanitaires) piloté par FranceAgriMer en vue de fixer les priorités des négociations sanitaires avec les pays tiers. Il est présent sur les salons agroalimentaires tels que Prodexpo à Moscou et Foodex au Japon. Il appuie son action sur des directions d'administrations centrales (DGAL et DGPaat), de FranceAgriMer et de structures d'appui à l'export (UbiFrance, Sopexa et Adepta).

Les premiers résultats du GEF apparaissent très positifs. Ainsi, alors que les Émirats Arabes Unis (EAU) étaient fermés à la viande bovine française jusqu'en 2011, le GEF a organisé des manifestations de sensibilisation et de promotion de la viande française sur le salon Gulf Food : depuis, les EAU ont ouvert leur marché à la viande bovine française.

De même, en Turquie, après l'ouverture du marché aux animaux vivant en provenance de France, en 2011, les exportations de jeunes bovins français vifs sont passés de 63 millions d'euros (quatrième fournisseur) à 140 millions d'euros (premier fournisseur avec 22% de parts de marché). La Turquie est ainsi devenue le deuxième client de la France après l'Italie. Au reste, cet excellent résultat n'aura été qu'éphémère puisque la Turquie a de nouveau rendu inaccessible son marché aux bovins vivants importés pour satisfaire aux revendications de ses propres éleveurs. **Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un excellent exemple de réussite d'une filière**

française à l'exportation lorsque l'ensemble de la chaîne de production se mobilise collectivement pour le succès de tous.

Mais la réussite de la stratégie export dépend aussi des moyens de promotion disponibles. De ce point de vue, le dispositif français de soutien aux industries agroalimentaires semble caractérisé par un déficit de coordination, entre Sopexa, titulaire d'une délégation de service public (DSP) pour la promotion de la culture alimentaire et des produits français dans le monde, Ubifrance, établissement public chargé d'aider les entreprises à l'export, et l'Adepta.

La mission de contrôle lancée par la commission des finances du Sénat a constaté ces dysfonctionnements et **recommande¹ une meilleure coordination des acteurs de l'export, dans le cadre du plan export agroalimentaire (PEA)**. Votre rapporteure approuve la volonté d'intégrer un volet viande dans ce plan.

(2) Viande bovine

La relative faiblesse dans l'export de viandes fraîches et congelées de la France, premier producteur européen, peut paraître surprenante. Elle s'explique par les difficultés qu'a régulièrement connues la filière pour être capable de répondre aux demandes des marchés extérieurs jusqu'à la création du GEF en 2011.

Le développement de la consommation de viande bovine dans les pays en développement va pourtant créer pour les principaux producteurs mondiaux de réelles opportunités de marché dans les toutes prochaines années. **Certains de ces marchés se situent d'ailleurs sur le pourtour méditerranéen et au Moyen-Orient, donc « dans la zone de chalandise naturelle de l'Union européenne »**. Le démarrage des exportations françaises vers la Turquie en 2011, pays qui était resté fermé pendant de longues années aux importations en raison de la crise de l'ESB, montre que des opportunités bien réelles existent dans cette zone et qu'il convient de ne pas laisser nos concurrents européens s'implanter, seuls, sur ces marchés. **D'autres marchés, plus traditionnels comme la Russie ou plus lointains comme la Chine, le Japon ou la Corée peuvent constituer, vu leur taille, des débouchés prometteurs et doivent être prospectés plus activement.**

Selon le récent rapport du CGAAER sur la filière bovine française, un objectif de vente de 40 000 t supplémentaires de jeunes bovins au Moyen Orient à l'horizon 2020 serait réaliste. Il devrait se traduire par un développement de l'engraissement en France (100 000 jeunes bovins supplémentaires) qui viendrait compenser la diminution prévisible de l'exportation de broutards vers l'Italie évoquée plus haut. **Le marché**

¹ *L'agroalimentaire français face au défi de l'export : pour une réforme ambitieuse du dispositif public de soutien. Rapport d'information de MM. Yannick BOTREL, Joël BOURDIN, Christian BOURQUIN et André FERRAND, fait au nom de la commission des finances n° 736 (2012-2013) - 10 juillet 2013.*

asiatique notamment la Chine va également augmenter sa consommation. Étant donnée la taille de ce marché et l'émergence d'une classe sociale aisée, il apparaît possible d'y vendre des viandes de luxe en s'appuyant sur la notoriété de la gastronomie française. Ce marché pourrait sans doute absorber des génisses haut de gamme (20 000 t en 2020) que le marché français n'absorbera plus.

Pour que cette stratégie commerciale réussisse, il faut pouvoir se démarquer des viandes d'importation concurrentes en créant **une image d'excellence de la viande bovine française** autour d'une production à l'herbe et sans OGM. Une telle image correspond aux conditions de production du troupeau allaitant, sous réserve que celui-ci réduise sa dépendance aux concentrés et augmente sa consommation de fourrages.

(3) Viande porcine

Selon un récent rapport du CGAAER, plusieurs pays dont la Corée, la Chine, l'Ukraine et les États-Unis devraient augmenter fortement leurs importations de viande porcine dans les années à venir. La Russie devrait rester importatrice nette. Enfin, le Japon sera une destination attractive en raison de l'importance du marché et des prix pratiqués dans ce pays.

Le marché mondial peut donc offrir de réelles opportunités de développement d'ici à 2020 pour la production porcine française, pour peu que la filière française ait l'ambition d'y prendre part et de rechercher en priorité les pays désireux d'acheter des produits à forte valeur ajoutée, comme les produits de charcuterie.

Par ailleurs, sur le marché européen, des partenariats industriels et financiers doivent être tissés avec nos principaux clients, de manière à sécuriser nos débouchés. Cette action est à engager prioritairement en Italie, qui est notre principal débouché européen, mais également dès maintenant dans les nouveaux et futurs États membres, notamment ceux des Balkans. Enfin, l'importance du marché allemand offre des opportunités pour les entreprises françaises qu'il conviendrait de faire qualifier « QS » de manière à faciliter leur implantation sur ce marché.

(4) Viande de volaille

La perte prochaine des deux tiers des restitutions à l'exportation des poulets entiers congelés vendus par les producteurs français au Moyen Orient doit conduire l'ensemble des acteurs à mettre en place le plus rapidement possible un mécanisme de substitution, au moins pour une partie des 250 000 tonnes exportées en 2012. Sans quoi, ce marché sera probablement définitivement conquis par les producteurs brésiliens, dont la part de marché atteint déjà 80 % car la bonne image du poulet français au Moyen-Orient peut seulement justifier un prix supérieur de 5 à 10 % au maximum avec le poulet brésilien.

Selon le récent rapport du CGAAER sur la filière française de volailles de chair, la réduction des restitutions constitue une menace majeure pour l'économie de la filière volaille française. **Il est donc fondamental de négocier pied à pied pour maintenir le plus longtemps possible ces restitutions.** Les faibles dépenses que représentent les restitutions accordées au secteur de la volaille devraient permettre d'en faire un enjeu mineur dans le cadre de négociations européennes.

Il convient d'ailleurs de souligner que les 90 millions d'euros de restitutions dont bénéficient les exportateurs européens représentent bien peu de choses par rapport aux 4,5 milliards d'euros de fonds publics injectés en capital et en obligations convertibles par la BNDES (banque publique d'investissement brésilienne) dans les trois champions nationaux que sont JBS, Brazil Food et Marfrig et qui ont considérablement favorisé l'émergence de ces géants mondiaux de l'agroalimentaire.

Proposition n° 30 : Mettre en cohérence le dispositif français de soutien à l'export agroalimentaire.

Proposition n° 31 : Inscrire la viande dans le plan export agroalimentaire.

Proposition n° 32 : Préserver les restitutions aux exportations pour le grand export de poulet pendant une période transitoire.

g) Septième axe : dénoncer au niveau européen la concurrence déloyale de certains de nos partenaires

Le dumping social pratiqué par l'Allemagne dans ses abattoirs de l'Est du pays doit cesser car il met gravement en péril notre industrie de l'abattage-découpe, notamment celle de la filière porc. La France doit pleinement porter au niveau européen le combat en faveur d'une application d'une révision de la directive 96/631.

Il s'agit, dans le secteur agroalimentaire comme dans d'autres secteurs, de favoriser une harmonisation des normes sociales et des conditions de travail à l'échelle de l'Union européenne, qui ne peut plus tolérer de tels écarts, alors que les marchandises produites circulent librement dans le grand marché intérieur.

Proposition n° 33 : Obtenir une révision des conditions d'application de la directive européenne sur le détachement de travailleurs.

TROISIÈME PARTIE : LA FILIÈRE VIANDE DOIT RÉPONDRE À DES ATTENTES SOCIÉTALES CROISSANTES ET CONTRADICTOIRES

Comme le soulignent les sociologues, dans toutes les sociétés dites d'abondance qui ont surmonté les problèmes de pénurie, le sujet de l'alimentation est de plus en plus problématique.

Les filières viande sont directement confrontées à ce « paradoxe de la prospérité » qui se traduit d'abord, en France comme dans l'ensemble des pays industrialisés, par des **changements d'habitudes alimentaires** plus rapides au cours des cinquante dernières années qu'au cours des siècles précédents.

En même temps, les opérateurs du secteur de la viande doivent affronter une **diminution de l'acceptabilité sociétale** de la production de produits carnés qui s'accompagne d'**exigences normatives** considérées par les acteurs de la filière comme un « carcan » relativement paralysant.

Ce dernier phénomène, peut-être plus accentué encore que dans d'autres pays, compte tenu de la tendance française mainte fois évoquée à appliquer la réglementation en « lavant plus blanc que blanc », place nos filières viande dans une position inconfortable, ce dont elles ont témoigné tout au long des auditions. En effet, au même moment, la logique économique, prise en compte par les pouvoirs publics, impose d'**enrayer le déclin de la production d'animaux**.

Les contradictions auxquelles sont confrontées les filières viande s'expliquent assez largement par l'évolution des « images de comportement » alimentaires dont on peut retracer quelques étapes.

Historiquement, comme le rappelle le rapport Brucker paru en 2000¹, les **goûts des consommateurs** et la **valeur symbolique des aliments** se sont transformés, comme l'illustrent les cas emblématiques du pain et de la viande. Le pain a été longtemps rattaché à des valeurs traditionnelles morales, religieuses ou liées au travail : jeter du pain était « un péché », on devait « gagner son pain à la sueur de son front ». Puis, dans la seconde partie du XX^{ème} siècle on s'efforçait de gagner son « bifteck » plus que son pain.... Les notions de luxe et les signaux ostentatoires attachés à certains produits ont également évolué : le saumon était autrefois en Bretagne un poisson abondant, donc banal que les employeurs devaient s'engager à ne pas servir plus de trois fois par semaine à leur personnel.... La dinde a vécu une évolution inverse : autrefois aliment de prestige, elle est devenue une viande banale du fait de sa production en élevage industriel.

¹ *Pour une politique nutritionnelle de santé publique en France, Rapport de M. Gilles Brucker, 2000.*

La période la plus récente se caractérise par la **montée de la préférence « bio »**, qui peut être, en partie, utilisée comme un tremplin par les filières viande, mais qui se mêle également avec une tendance à la remise en cause à tonalité environnementaliste de la production, de la transformation et de la consommation de viande. Le caractère polysémique de cette évolution se manifeste également dans les expérimentations d'« écopâturages urbains » : d'un côté, l'animal est considéré comme une source de pollution dans une unité de production agricole mais, de l'autre, son intégration dans la ville à la fois pour remplacer les tondeuses à gazon et pour parfaire l'« éducation citoyenne » à la biodiversité des enfants prend une dimension éco-responsable.

Plus que jamais, **le consommateur de viande est aujourd'hui la cible de messages à tonalité collective ou individuelle contradictoires qui provoquent une certaine confusion**. A une forte incitation à la consommation dans tous les domaines, y compris alimentaire, répondent les conseils nutritionnels les plus divers souvent focalisés sur l'« idéal minceur ». Les traditionnelles peurs alimentaires, qu'elles soient ou non légitimes, ont été amplifiées par les médias en toute occasion. Alors que les références familiales et culturelles en termes d'alimentation étaient établies sur une longue durée qui dépassait une génération, elles émanent aujourd'hui principalement des médias et ont une durée de vie quasi saisonnière.

I. RÉPONDRE À L'ENJEU ALIMENTAIRE : UN DÉFI POUR LA FILIÈRE VIANDE

A. LE RÔLE ESSENTIEL DE LA VIANDE DANS L'ÉQUILIBRE NUTRITIONNEL

1. La contestation croissante de la consommation de viande

a) La problématique de la surconsommation de viande dans les pays développés

- Une augmentation rapide de la consommation de viande au cours des dernières décennies

Afin de resituer la consommation de viande dans son contexte général, on peut brièvement rappeler que la consommation de **pain** par personne est actuellement inférieure au tiers de ce qu'elle était au début du siècle et représente la moitié de ce qu'elle était il y a cinquante ans. La consommation de produits céréaliers, de légumes secs et de féculents a considérablement chuté au cours des dernières décennies, même si une stabilisation de la consommation s'observe depuis quelques années. En revanche, la consommation de produits sucrés et de fruits et légumes a augmenté.

Parallèlement, **en France, de 1950 à 2000, la consommation de viande a doublé** au terme d'une progression continue passant de 44 à 91 kg/an/habitant, puis d'un fléchissement aux environs de 85 kg/an/habitant. Cet accroissement a été beaucoup plus important pour les viandes de porc et de volaille dont les prix ont le plus baissé et qui sont maintenant accessibles à la grande majorité des ménages, si bien que le lien entre leur niveau de consommation et le revenu est moins net, contrairement à ce que l'on observe dans le cas de la viande de bœuf. À titre de comparaison, il est à noter que la consommation annuelle de poisson en France au cours des cinquante dernières années a également doublé en suivant un rythme de progression similaire, passant de 10 kg/an/habitant en 1950 à 25 kg/an, ce qui s'explique par le développement des nouvelles préparations de poissons (conserves, surgelés, préparations industrielles ...).

D'après la FAO, la **consommation mondiale** de viande, toutes productions animales confondues, a atteint 286,2 millions de tonnes en 2010. Elle a progressé au rythme de 2,3 % par an au cours de ces dix dernières années¹.

L'augmentation de la consommation de viande, de poisson, d'œufs et de produits laitiers a contribué à augmenter la part des **protéines animales** dans l'apport protéique total, mais également la part de lipides et plus particulièrement de lipides saturés. Depuis quelques années, la réduction de la consommation de viande et de lait a stabilisé l'apport protéique animal en valeur absolue. La consommation des matières grasses visibles a considérablement augmenté au cours des dernières décennies, mais a tendance à se stabiliser depuis les 10 dernières années.

- Le pic a-t-il été atteint dans les pays industrialisés ? Une consommation française de viande en baisse de 10 % au cours des dix dernières années.

La mission d'information s'est attachée à discerner les composantes ainsi que les infléchissements - et leurs implications - de la tendance de long terme évoquée ci-dessus. M. Philippe Lecouvey, directeur général de l'Institut français du porc (Ifip), a ainsi souligné que la consommation de viande de porc s'inscrit dans la tendance baissière qui affecte toutes les viandes depuis une décennie. La consommation de porc est descendue à 32,5 kilos par an et par personne contre 36 il y a dix ans ; la moyenne européenne s'établit à 40 kilos, mais l'Allemagne est entre 52 et 55 kilos et l'Espagne à 56. En France, la viande perd des parts de marché face aux produits élaborés tandis que la charcuterie se maintient grâce à sa très grande diversité. « *Plus nous élaborons et plus nous consommons ; cependant, il n'y a pas corrélation entre valeur ajoutée et élaboration, celle-ci alourdissant les coûts* ». La tendance baissière de la consommation se retrouve globalement en Europe avec un déplacement vers les produits élaborés qui affecte dans une moindre mesure l'Est du continent.

¹ Les synthèses de FranceAgriMer 2011

- La viande au cœur de la « malbouffe »

Le plafonnement de la consommation de viande en France a sans doute un lien avec certaines idées préconçues. Evoquant le sujet de façon concrète, le représentant de l'Institut français du porc (IFIP) a souligné les préjugés selon lesquels le porc serait gras et favoriserait le cholestérol en estimant qu'il s'agit d'une erreur grossière, car il est plus dangereux de consommer des viandes aux acides gras saturés ou même du saumon ou des œufs que du porc. De plus, fondamentalement, tout est une question de quantité, et celle du gras n'est évidemment pas la même dans des rillettes ou dans un rôti. En même temps, il a rappelé que le goût et les arômes se déposent dans les gras, ce qui complique le processus de fabrication du jambon sec qui, visuellement, doit répondre aux attentes de consommateurs « effrayés par la vue de la moindre aponévrose ».

Les divers témoignages entendus au cours des auditions amènent, de façon générale, à s'interroger sur la pertinence de la médicalisation croissante du discours sur l'alimentation, et en particulier sur la viande. A l'évidence, l'augmentation de la consommation de viande au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle s'est avant tout accompagnée, dans les pays industrialisés d'un accroissement considérable de l'espérance de vie en dépit de la supposée « malbouffe ».

- La viande concernée par la question du gaspillage alimentaire

Phénomène emblématique de notre société de consommation, le gaspillage alimentaire a pris, de façon générale, des proportions alarmantes : dans les pays riches, on estime que **30 à 40 % de la nourriture est jetée sans avoir été consommée**, ce qui suscite des difficultés en matière d'environnement, de traitement des déchets et de consommation de matières premières. M. Hervé Guyomard, directeur scientifique de l'Inra a précisé que les gaspillages concernent à parts égales les pays riches et pauvres, la nourriture étant perdue, au Nord, lors de la distribution et de la consommation et au Sud lors des récoltes et après ces dernières.

Face à l'ampleur de la crise économique et des conséquences dues au gaspillage alimentaire, les « *freegans* » récupèrent des aliments encore consommables dans les poubelles de magasins et de restaurants dans le but de constituer leurs repas. Bien que le terme qui les désigne renvoie au courant végétalien (« *vegan* »), un certain nombre de « *freegans* » mangent de tout, en combinant les avantages de la gratuité et l'accomplissement d'un geste de sobriété pour la planète.

La lutte contre le gaspillage des aliments destinés au consommateur final constitue l'un des volets du Programme national pour l'alimentation (PNA) coordonné par le ministère en charge de l'agriculture en lien avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). La connaissance de ce phénomène a fait l'objet d'une étude pilotée en 2011 par le ministère de l'agriculture : chaque Français jette en moyenne 20 kg d'aliments par an à la poubelle dont 7 kg d'aliments encore emballés et 13 kg de restes de

repas, de fruits et légumes abîmés et non consommés. La Commission européenne estime, pour sa part, que l'origine du gaspillage est imputable à 42 % aux ménages, à 39 % aux industries agroalimentaires, au secteur de la restauration (14 %) et aux détaillants (5 %). Prolongeant ces études, des groupes de travail par métiers ont été mis en place en France pour adapter les actions de réduction du gaspillage aux spécificités de chaque secteur d'activité.

Afin d'amplifier la pratique du don d'entreprises agroalimentaires ou d'orienter les pratiques de retrait de produits agricoles par les organisations de producteurs au profit des associations caritatives, une plateforme d'échange a été mise en place depuis novembre 2011 pour les dons réalisés dans le domaine de l'aide alimentaire. Enfin, les différentes directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf) participent à la mise en place de chantiers d'insertion pour la récupération, le tri et la redistribution de denrées récupérées aux associations caritatives ou à la mise en place de conserveries solidaires.

Dans ce contexte, la mission d'information s'est efforcée de mettre en lumière les **mécanismes économiques qui, dans le secteur de la viande, conduisent à de tels gaspillages**. Lors de son audition, M. Philippe Chalmin, président de l'Observatoire des prix et des marges, rappelant que la grande distribution fonctionne avec des marges faibles mais des volumes importants, a précisé :

– que le consommateur a modifié son comportement et souhaite désormais, chaque jour, avoir une **palette de choix de nombreux morceaux de viande** alors qu'il se contentait, chez son boucher traditionnel, de ce que ce dernier pouvait lui proposer, selon l'état des carcasses qui lui parvenaient ;

– par conséquent, dans la grande distribution, tout est mis sous barquette et assorti d'une **date limite de vente**. Or, cette dernière génère 2 % à 3 % de pertes supplémentaires, ce qui n'est pas vendu étant jeté. La mission d'information confirme ainsi la pertinence économique des actions visant à ajuster les dates limites de vente à la réalité du vieillissement des produits alimentaires.

Il a également été souligné, au cours des auditions, que la **combustion de protéines animales dans nos cimenteries**, à travers celles des « farines animales » et des protéines animales transformées (PAT) représentait un sérieux gaspillage en termes d'alimentation animale. En effet, le déficit en protéines qui en résulte est compensé par l'importation de tourteaux de soja en provenance d'Amérique du Sud dont la production contribue, de l'avis unanime des défenseurs de l'environnement, à la déforestation de l'Amazonie.

- Des problèmes de santé publique indéniablement liés à la surconsommation alimentaire (obésité, maladies cardiovasculaires, cancers)

Les conséquences nutritionnelles de l'évolution de l'alimentation en France et dans les autres pays industrialisés, au cours des dernières décennies

se résumant à deux constats majeurs : une réduction globale de l'apport énergétique moins accentuée que celle des dépenses énergétiques résultant de nos conditions ; une diversification de l'alimentation et une modification de la répartition des différents macronutriments dans la couverture des besoins énergétiques.

Plus en détail, le rapport Brucker précité souligne principalement :

– la diminution de la part des glucides particulièrement complexes et l'augmentation de la part des sucres simples (saccharose) ;

– l'augmentation de la part des protéines d'origine animale et la diminution de la part des protéines d'origine végétale ;

– l'augmentation de la part des lipides, notamment invisibles et saturés ;

– un phénomène de réduction de la " densité " en micronutriments de l'alimentation (définie comme la concentration en vitamines et minéraux par unité d'énergie) due à la proportion de plus en plus importante d'aliments fournissant des calories " vides ", comme les sodas ou les confiseries contenant des sucres simples ;

– une diminution de l'apport en fibres alimentaires.

Dans l'ensemble, la **diversification de notre alimentation s'est avérée incontestablement bénéfique** en termes de santé publique. La « démocratisation » des produits comporte ainsi, selon les nutritionnistes, une conséquence très positive : la viande et les fruits, qui étaient réservés à des classes sociales particulièrement favorisées au début du XX^{ème} siècle, sont devenus, comme tous les autres groupes principaux d'aliments, accessibles à la quasi-totalité de la population vivant en France. L'élevage intensif moderne a surtout facilité l'accession des produits animaux au plus grand nombre : en 1950 il fallait quatre heures de travail à un ouvrier pour acheter un kg de poulet, aujourd'hui il lui faut 15 minutes¹.

Si les grands problèmes de carence sévère ont disparu - bien que se manifestent aujourd'hui de nouveaux problèmes de déficience en vitamines et/ou minéraux, l'évolution de l'alimentation en France a cependant provoqué quelques conséquences négatives en termes de risques liés à certaines maladies ayant un poids considérable en termes de santé publique. **Manger beaucoup plus que ce qui est nécessaire**, exercer une activité physique insuffisante, consommer trop de lipides, notamment d'acides gras saturés, ou trop d'alcool, consommer trop peu de glucides complexes et de fibres, de vitamines ou de minéraux, avoir une alimentation déséquilibrée accroît le risque de voir apparaître des maladies métaboliques et nutritionnelles qui peuvent non seulement diminuer l'espérance de vie, mais aussi altérer une bonne partie de la vie.

¹ René Laporte et Pascal Maisant, *La viande voit rouge*, Fayard, 2012.

Au total, **la problématique de la surconsommation alimentaire ne concerne la viande que de façon très marginale**. Les enquêtes du Credoc¹ estiment que 56 % des Français en consomment moins de 45 g par jour et que 20 % en consommant plus de 70 g/jour, soit environ 500 g par semaine. Or la recommandation du World Cancer Research Fund formulée 2007 est de ne pas dépasser 500 g de viande rouge cuite par semaine pour ne pas augmenter le risque de cancer. La consommation française moyenne de viande rouge se situe donc en deçà de ce seuil de précaution.

b) Végétalisme et végétarisme : une contestation radicale de la consommation de viande

- Les arguments de santé mis en avant

Le végétarisme est une pratique alimentaire qui exclut la consommation de chair animale pour des motifs divers, liées à la santé, la religion ou la culture, l'éthique ou la critique de l'impact environnemental des modes de production de la viande. L'ovo-lacto-végétarisme, qui en est la forme la plus fréquente en Occident, consiste à consommer du miel, des œufs, du lait ainsi que leurs produits dérivés en plus des champignons et des végétaux.

Comme le font observer René Laporte et Pascal Maisant², les mouvements végétariens militants sont numériquement limités mais leur stratégie médiatique très active leur procure un avantage considérable en termes de communication.

Il convient par ailleurs de mentionner que le tout récent rapport n° 480 (2012-2013) de la commission d'enquête sénatoriale sur l'influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé souligne les interactions entre la dérive de certains mouvements et leurs préconisations alimentaires extrêmes. Par exemple, selon les médecins du Mouvement du Graal, un régime végétarien strict peut contribuer à la résorption des tumeurs, et une cure de jeûne de trois semaines a pu être administrée à une patiente affaiblie, peu de temps avant sa mort. Parmi les pratiques purificatrices défendues par les mouvements à caractère sectaire, ce rapport cite le cas du « respirianisme » qui consiste à se nourrir exclusivement de « prana », c'est-à-dire d'air et de lumière, l'objectif étant pour l'adepte de parvenir à son « être divin » au terme d'une période de jeûne de 21 jours au cours de laquelle le corps perd l'habitude et le besoin de manger et de boire... Ces exemples illustrent l'importance des revendications concernant la santé et les soins dans le discours sectaire, certains mouvements se considérant comme des « minorités thérapeutiques » en opposition avec la médecine classique.

¹ Il s'agit des enquêtes « Comportements et Consommations Alimentaires des Français » (CCAF) réalisées en 2007 et 2010 par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc).

² René Laporte et Pascal Maisant, *La viande voit rouge*, Fayard, 2012.

En considérant la question végétarienne à l'échelon mondial, on constate avant tout un phénomène de vases communicants entre la consommation de lait et de viande. Ainsi, les 1,2 milliards d'habitants de l'Inde - le deuxième pays le plus peuplé au monde après la Chine - sont à 80 % de religion hindouiste et bannissent les vaches zébus de leur consommation. Ils pourraient consommer d'autres viandes – buffles, mâles zébus, ovins, porcs, volailles – mais environ 40 % sont végétariens et il en résulte une faible consommation de viande : un Indien en consomme en moyenne 4,7 kg par an, ce chiffre étant presque vingt fois moins élevé que dans l'Union européenne où il représente 86 kg/hab/an (ibid note 1). À l'inverse, la consommation de produits laitiers est en augmentation et, depuis l'indépendance du pays en 1947, le gouvernement indien la considère comme stratégique pour lutter contre la malnutrition. L'Inde est le premier producteur mondial de lait qui constitue la principale source de protéines animales pour sa population. Par comparaison, un Chinois consomme huit fois moins de lait qu'un Indien mais dix fois plus de viande. Les évolutions récentes dans ces deux pays font apparaître un rééquilibrage : la production laitière augmente rapidement en Chine alors qu'en Inde ce sont les viandes de volaille et les œufs qui progressent.

En tout état de cause, nonobstant le phénomène religieux et la place du végétarisme, **la mission d'information constate qu'au niveau mondial, les facteurs prépondérants de la hausse de la consommation de viande sont bien la croissance économique et la hausse du niveau de vie, qui dopent la demande en produits animaux**, ce qui confirme l'ampleur des débouchés à l'exportation pour nos filières viande.

2. La viande conserve un rôle essentiel

a) La place de la viande dans l'équilibre nutritionnel est incontestable

- Des nutriments essentiels contenus dans la viande et en particulier la viande rouge

Riche en protéines, minéraux et vitamines bien assimilables, la viande contient des nutriments indispensables pour une alimentation équilibrée.

Les **protéines** constituent le principal composant de la structure de nos cellules et les acides aminés contenus dans les protéines sont les précurseurs de l'ADN, des enzymes, des hormones et des vitamines. Comparées aux produits d'origine végétale, les viandes ont des teneurs trois fois plus élevées en protéines : 100 g de viande permettent de couvrir plus du tiers des besoins quotidiens en protéines d'une personne adulte. Au-delà de la quantité, c'est leur qualité qui donne aux protéines d'origine animale tout leur intérêt puisque ces dernières contiennent la plupart des acides aminés essentiels. Les sources végétales de protéines sont déficientes en lysine (céréales) ou présentent des teneurs faibles en acides aminés soufrés

(méthionine), d'où la nécessité d'associer les sources de protéines végétales entre elles (une légumineuse avec une céréale) et de les compléter par des protéines d'origine animale pour obtenir un apport protéique équilibré et de qualité suffisante.

Les viandes sont par ailleurs riches en **fer hémique** directement assimilable par l'homme, alors que le fer minéral contenu dans les aliments d'origine végétale est peu biodisponible - y compris dans les épinards, contrairement à une croyance répandue.

A ce sujet, on ne peut être que frappé par l'impact de « Popeye » sur les esprits. Dans son avis adopté le 8 avril 2009 sur l'éducation alimentaire, la publicité alimentaire, l'information nutritionnelle et l'évolution des comportements alimentaires, le Conseil national de l'alimentation (CNA) insiste sur l'**impact de la publicité sur les enfants** en évoquant comment les séries animées ont pu faire la promotion de certaines gammes de produits, avec les comportements de consommation qui y sont associés. Or, les êtres humains captent cent fois plus de fer en consommant une quantité égale de boudin noir ou de lentilles – c'est-à-dire l'aliment végétal le plus riche en fer. Le fer intervient dans de nombreux processus physiologiques. L'anémie est le résultat le plus fréquent d'une carence en fer et l'importance de ce dernier dans la grossesse et l'allaitement a été souligné. Selon le Conseil européen de l'information sur l'alimentation (Eufic – *European food information council*), la carence en fer est la carence nutritionnelle la plus fréquente même en Europe.

Le **zinc** présent dans la viande est également bien mieux absorbé par l'organisme que le zinc d'origine végétale.

La viande fait partie des aliments les plus riches en **sélénium**, avec le fromage, les œufs et les poissons.

Les viandes contribuent aux apports essentiels en **vitamines** du groupe B : B3, B6 et B12. Une attention particulière doit être portée à la vitamine B12 qui ne se trouve à l'état naturel que dans les produits d'origine animale (viande, produits laitiers, œufs et produits de la mer). Les viandes de ruminants (bovins, ovins et caprins) sont particulièrement riches en vitamine B12 en raison de la capacité de synthèse de cette vitamine par la flore du rumen (l'un de leurs quatre estomacs) et de l'intestin. La vitamine B12 intervient dans la synthèse de l'ADN, dans la formation des cellules nerveuses et dans celle des globules rouges, exerçant ainsi une importante activité antianémique. Une carence en vitamine B12 provoque des troubles neurologiques tels que le picotement et l'engourdissement de l'extrémité des membres, des pertes de mémoire, des troubles dans la démarche et l'orientation.

Les **lipides** constituent une source majeure d'énergie, facilement stockable par l'organisme. Ils sont aussi les constituants essentiels des structures membranaires et interviennent comme précurseurs de molécules régulant les fonctions cellulaires. La teneur en lipides des viandes est très

variable selon le morceau, l'état d'engraissement de l'animal et le travail de dégraissage réalisé avant cuisson et dans l'assiette.

Les **matières grasses** présentes dans la viande se répartissent entre les acides gras saturés et mono-insaturés pour 90 %, et les acides gras polyinsaturés, les plus intéressants du point de vue nutritionnel, qui sont présents en faible quantité, pour 5 à 10 %.

La composition du gras d'un animal reflète d'assez près la composition des matières grasses présentes dans son alimentation, d'où l'intérêt d'un bon suivi des techniques d'alimentation des animaux. Ainsi, en nourrissant les animaux avec des extraits de graines de lin, la teneur en acides gras polyinsaturés, notamment en oméga-3, est multipliée par deux dans la viande de bœuf et par six dans celle du porc.

Comme l'ont souligné à plusieurs reprises les travaux de la mission d'information, le goût et la saveur d'une viande sont liés à la présence du gras intramusculaire (persillé) et du gras intermusculaire.

- La place de la viande reconnue dans le programme national pour l'alimentation (PNA) et dans le programme national nutrition santé (PNNS)

Les travaux de l'OMS ont mis en évidence la progression rapide de l'obésité et du surpoids dans tous les pays du monde en confirmant le **lien entre diminution de l'activité physique et augmentation de l'obésité et du surpoids**. C'est sur la base de ces études que repose principalement l'adoption, dès 2001, du premier Programme national Nutrition Santé (PNNS). Celui-ci a établi des recommandations nutritionnelles largement diffusées par le biais de campagnes de communication et de guides, distribués à plus de cinq millions d'exemplaires. Le second PNNS, qui couvrait la période 2006-2010, comportait neuf objectifs prioritaires avec, en particulier, la réduction de 20 % du nombre de personnes en surpoids ou obèses, l'augmentation de l'activité physique pour atteindre l'objectif d'une demi-heure quotidienne et la réduction de 5% du taux moyen de cholestérol chez les adultes. Le PNNS pour 2011-2015 vise à promouvoir et augmenter le niveau d'activité physique quotidienne pour tous. Il recommande de privilégier les viandes les moins grasses et de consommer des viandes, volailles, produits de la pêche, ou des œufs une à deux fois par jour. Plusieurs objectifs initialement fixés ont été partiellement ou totalement atteints, comme la réduction de la prévalence du surpoids et de l'obésité chez l'enfant, la réduction de la consommation de sel ou de sucre, l'augmentation de la consommation de fruits chez les adultes.

Le PNNS, qui traite de la nutrition comme déterminant de la santé, s'articule avec le Plan obésité (PO) qui le complète par l'organisation du dépistage, de la prise en charge des patients ainsi que par une dimension importante de recherche.

Le **Programme national pour l'alimentation (PNA)** a été défini par la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche. L'ambition du PNA est de faciliter l'accès de tous à une alimentation de

qualité, sûre et diversifiée de manière durable. Il prévoit un certain nombre d'actions concrètes comme le développement des circuits courts, l'éducation et l'information sur le goût, le renforcement de l'aide alimentaire pour les populations les plus démunies et la mise en place de contrats d'engagement entre l'État et les entreprises en vue d'améliorer la qualité des produits alimentaires. Le respect des règles nutritionnelles est obligatoire en restauration scolaire et universitaire, dans les hôpitaux, les crèches, en prison et dans les maisons de retraite. La création d'un observatoire de l'alimentation vise à surveiller les évolutions de l'offre et de la consommation alimentaires.

Le PNA rappelle très concrètement que certains médias et groupes de pression envoient des messages contradictoires, anxiogènes et culpabilisants sur l'alimentation : » Ne mangez pas de viande, les laitages provoquent des pathologies graves, les industriels ne respectent pas les normes de sécurité sanitaires etc.». Les consommateurs risquent ainsi de perdre leurs repères et leur confiance dans leur alimentation.

- Les déclinaisons en restauration collective (le Gem-RCN)

Les transformations des modes de consommation mentionnées ci-dessus se manifestent également par le développement de la restauration collective qui a connu un remarquable essor depuis 1955. En France, plus de cinq milliards de repas étaient servis chaque année dans ce secteur en 1990, et l'audition des représentants du syndicat national de la restauration collective (SNRC) a confirmé que, dans son ensemble, la restauration hors foyer (RHF) représente aujourd'hui sept milliards de repas par an pour un chiffre d'affaires de 67 milliards d'euros. La restauration commerciale et la restauration collective servent toutes deux 50 % de ces repas, pour un chiffre d'affaires respectif de 48 milliards et 19 milliards d'euros. Le chiffre d'affaires modeste de la restauration collective témoigne du caractère social de ses tarifs, le coût moyen de revient hors taxes de ses repas s'établissant à 4,70 euros, une partie de leur prix étant prise en charge par la collectivité ou par l'employeur. 60 % du chiffre d'affaires de la restauration collective est réalisé en régie, tandis que les cuisines centrales n'en représentent que 10 %.

Dans ce contexte global, le Groupe d'étude des marchés de restauration collective et nutrition (Gem-RCN) a élaboré **un document de référence**, que l'on désigne du même nom, et **qui synthétise les recommandations nutritionnelles en restauration collective**. Les principes essentiels de ce guide portent sur le nombre de plats servis au cours d'un repas, leur variété, la mise à disposition de portions de taille adaptée et la définition de règles adaptées pour le service de l'eau, du pain, du sel et des sauces.

Le Gem-RCN comporte des recommandations supplémentaires dans la démarche d'amélioration de la qualité nutritionnelle et l'éducation. Au plan juridique, la mission fait observer que les prescriptions de ce document ne sont pas obligatoires contrairement au décret et à l'arrêté du 30 septembre 2011 relatifs à la qualité alimentaire en restauration scolaire. Or dans ses vises, cet arrêté fait référence au Gem-RCN 2007, version valide lors de la rédaction des

textes réglementaires, alors qu'une nouvelle version du Gem-RCN a été éditée en juillet 2011.

Dans le Gem-RCN, l'objectif d'assurer une fréquence minimale de plats principaux à base de produits d'origine animale vise à garantir les apports en fer et oligo-éléments. De plus, l'instauration d'une fréquence minimale de consommation de viandes non hachées favorise la diversité de l'offre de viande et la qualité culinaire, ainsi que l'indispensable éducation au goût et à l'usage de la mastication. Huit repas sur vingt doivent comporter du poisson ou de la viande non hachée de bœuf, veau ou agneau. Concernant les autres repas, aucune disposition particulière quant à la nature du plat protidique n'est fixée. En outre, dans les cas où plusieurs plats comprenant des aliments d'origine animale seront effectivement servis aux enfants, aucune disposition n'interdit que des plats supplémentaires, notamment à base de protéines d'origine végétale, soient également proposés.

La mission a concentré son attention sur les **pratiques de terrain de la restauration collective**. Les représentants du SNRC ont reconnu qu'il était difficile de chiffrer précisément la proportion de produits carnés contenue dans les repas servis en restauration collective. Ils ont cependant diagnostiqué une tendance à la baisse de la consommation de viande en restauration collective qui résulte de plusieurs facteurs. En premier lieu, certaines collectivités demandent des menus contenant moins de viande en indiquant qu'elles se préoccupent du développement durable. Ensuite, en raison des recommandations du Programme national nutrition santé (PNNS), la tendance est à la baisse des grammages de viande dans les repas. La consommation de viande hachée, en particulier, est en diminution car la restauration collective reçoit davantage de demandes de viandes en morceaux.

Enfin, les représentants du SNRC n'ont pas contesté l'affirmation selon laquelle la restauration collective n'utiliserait quasiment plus de porc pour confectionner ses repas en rappelant qu'il est parfois nécessaire de prévoir des régimes sans porc, en raison des pratiques culturelles, principalement en prison et en milieu scolaire. La problématique des produits halal constitue, pour la restauration collective, une vraie nouveauté qui va en s'accroissant. Selon le SNRC, les collectivités observent une certaine prudence à l'égard des questions religieuses, si bien que la prise en compte des pratiques culturelles dans l'élaboration des menus est en pratique indirecte et ne fait pas l'objet de mentions explicites dans les cahiers des charges.

A travers l'ensemble de ces considérations, la mission fait sienne le parti pris de réalisme et invite les collectivités à s'efforcer de prendre toutes leurs responsabilités face au déclin de la proportion de viande dans les repas servis en restauration collective. Comme l'a fait observer Mme Carole Galissand, présidente de la commission nutrition du SNRC, la tendance actuelle soulève des interrogations sur le plan nutritionnel : en particulier, *« certains enfants risquent de ne manger qu'une entrée et un fromage et d'aller en classe le ventre vide »*.

b) La viande joue un rôle culturel majeur

Symbole de la réputation culinaire de notre pays, **le « repas gastronomique des Français » a été inscrit le 16 novembre 2010 sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité** par le comité intergouvernemental de l'Unesco réuni à Nairobi au Kenya. Il se définit comme une pratique sociale coutumière de célébration des moments les plus importants de la vie des individus et des groupes, tels que naissances, mariages, anniversaires, succès et retrouvailles. Ce repas festif met l'accent sur le plaisir du goût et l'harmonie entre l'être humain et les productions de la nature. Parmi ses composantes essentielles figurent le choix attentif des mets parmi un corpus de recettes qui ne cesse de s'enrichir ; l'achat de bons produits, de préférence locaux, dont les saveurs s'accordent bien ensemble ; le mariage entre mets et vins ; la décoration de la table ; et une gestuelle spécifique pendant la dégustation (humer et goûter ce qui est servi à table). Le repas gastronomique doit respecter un schéma bien arrêté : il commence par un apéritif et se termine par un digestif, avec entre les deux au moins quatre plats, à savoir une entrée, du poisson et/ou de la viande avec des légumes, du fromage et un dessert.

La viande tient une place d'honneur dans ce repas gastronomique qui resserre le cercle familial ou amical et, plus généralement, renforce les liens sociaux. Cette reconnaissance appelle deux observations complémentaires.

– Elle constitue un atout pour **l'image à l'exportation de nos produits**. M. Pierre Montaner, directeur des produits laitiers et carnés de SOPEXA, a souligné lors de son audition, l'importance qui s'attache à valoriser l'image des produits français non seulement à l'étranger mais aussi en France. En effet, à quelques rares exceptions près comme les Pays-Bas, les acteurs puissants sur le marché international sont également des acteurs performants sur leur marché intérieur.

– La mission d'information insiste également sur la nécessité de préserver et de développer les produits carnés dans un **niveau de gamme élevé**. Il convient de citer en exemple les produits de qualité, comme la volaille de Bresse qui correspond à des traditions culinaires liées au territoire. En sens inverse, M. Christian Le Lann, membre de la Confédération française de la boucherie, charcuterie et traiteurs (CFBCT) a alerté la mission sur le risque de décalage entre la fierté nationale résultant de l'inscription de notre gastronomie au patrimoine mondial de l'Unesco et une tendance croissante à la consommation de produits industriels et de viande de basse qualité.

Proposition n° 34 : Soutenir les filières de qualité à haute valeur ajoutée par le développement des signes de qualité et marques collectives à forte notoriété.

B. A LA RECHERCHE D'UNE ALIMENTATION EN VIANDE DE QUANTITÉ ET QUALITÉ SUFFISANTES

1. Le défi d'une demande croissante de produits carnés

a) Une demande mondiale croissante

- Une consommation à saturation dans les pays développés mais en croissance rapide dans les pays en développement

Les perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO (2008-2017) rappellent que, dans les **pays en développement**, les denrées essentielles d'origine végétale tendent à laisser place aux protéines animales dans l'alimentation au fur et à mesure de l'augmentation du pouvoir d'achat et de l'urbanisation. La consommation de viande dans ces pays devrait représenter plus de 80 % de la progression mondiale, l'essor intervenant pour l'essentiel dans la région Asie-Pacifique et correspondant surtout à la consommation accrue de sources de protéines relativement abordables, à commencer par la volaille et le porc. La consommation devrait particulièrement augmenter en Chine, où le porc l'emporte traditionnellement sur les autres viandes et où une baisse des volumes consommés a fait suite en 2007 à l'apparition du syndrome dysgénésique et respiratoire du porc (SDRP). De même, la dépendance à l'égard des importations de produits carnés devrait s'accroître dans de nombreux pays émergents où la demande en forte croissance dépasse les capacités intérieures de production. Parmi les pays développés, la Fédération de Russie va rester le premier importateur net de viande d'ici à 2017, suivie de par le Japon.

- Des attentes contradictoires des consommateurs : l'internationalisation du goût contre la recherche de produits originaux de terroir

Depuis une vingtaine d'années, de nombreux aliments venant du bout du monde et de nouvelles **cultures culinaires exotiques** s'intègrent dans les modèles alimentaires traditionnels ou en vogue, en particulier par le biais de plats transformés, sans que le consommateur soit toujours conscient que les produits carnés ou d'alimentation animale en provenance des pays tiers ne sont pas toujours soumis à des normes aussi rigoureuses que celles de l'Union européenne.

Ces évolutions, concomitantes au développement de l'urbanisation (85 % des Français vivent en zone urbaine), ont entraîné un accroissement de la **distance entre la chaîne alimentaire et les consommateurs**. La majorité de ces derniers ne perçoivent plus que la partie finale de la chaîne dans les lieux de distribution, le reste devenant une « boîte noire ».

En même temps, cette internationalisation des échanges économiques et des gastronomies est devenue une source d'interrogation, les cultures alimentaires, qui se constituent en grande partie lors des apprentissages

premiers de l'enfance, évoluant moins vite que le système de production L'alimentation étant un « marqueur culturel » aussi important que la langue, **les individus et les groupes sociaux ont tendance à défendre de plus en plus fermement leur identité et les modèles alimentaires associés.** Ils sont alors parfois tentés de rejeter les symboles des autres cultures alimentaires et à s'attacher aux « produits de terroir » ou aux prescriptions religieuses.

b) Des capacités de production bridées

Selon la FAO, le secteur de l'élevage représente 40 % de la production agricole mondiale et contribue aux moyens d'existence de près d'un milliard de personnes. Au-delà de son rôle de source de revenus et d'aliments, le bétail constitue un bien précieux, servant de réserve de richesse, de garantie pour le crédit et, en temps de crise, de filet de sécurité essentiel. Les bêtes jouent également un rôle central dans les systèmes d'agriculture mixte. Elles consomment les déchets des récoltes et de la production alimentaire, permettent de limiter la propagation des insectes et des plantes adventices, produisent du fumier pour la fertilisation et l'amélioration des sols, et peuvent être utilisées pour le labourage ou le transport. Dans certaines régions, le bétail joue un rôle sanitaire en consommant des déchets qui, autrement, poseraient de sérieux problèmes de pollution et de santé publique. Au sein de l'économie agricole, c'est un des segments qui connaît la croissance la plus rapide, alimentée par la hausse des revenus et des évolutions technologiques et structurelles. Cependant, cette progression se heurte à des limites non négligeables.

- La nécessité de disposer de conditions climatiques adaptées et de terres

Au niveau mondial la marge de manœuvre pour augmenter la production et répondre à une demande alimentaire qui devrait progresser de 60 % d'ici à 2050 dépend de l'accroissement des surfaces cultivées et des rendements, ces derniers expliquant environ 85 % de l'augmentation de la production de 1960 à 2000. À l'horizon 2050, la FAO prévoit que 90 % de la croissance de la production agricole mondiale proviendra d'un accroissement des rendements et que 10 % résulteront de la mise en culture de nouvelles surfaces.

Une étude réalisée en mai 2010 à la demande du ministère de l'Agriculture¹ souligne la relative abondance de terres cultivables et les possibilités d'augmentation de l'élevage des herbivores, bovins, ovins et caprins. Les prairies et pâturages actuels, qui représentent presque un tiers des terres émergées de la planète, offrent des perspectives pour une augmentation du cheptel mondial de ruminants.

¹ *Terres cultivables non cultivées : des disponibilités suffisantes pour une sécurité alimentaire durable de l'humanité - Mme Laurence Roudart, professeur de développement agricole- Centre d'études et de prospective du ministère de l'Agriculture – mai 2010.*

Cependant, la capacité à produire de la viande dépend de l'existence d'un cheptel et nécessite un savoir-faire technique. Comme en ont témoigné les représentants de France Génétique Élevage (FGE) et de Races de France, il convient de **ne pas sous-estimer la durée et la technicité requises pour monter un élevage.**

M. Philippe Lecouvey, directeur général de l'Institut français du porc (IFIP) a rappelé que cette filière française exportait depuis 2008 ses technologies et son savoir-faire en Chine qui produit environ un porc sur deux dans le monde. « *Notre qualité technique y est reconnue et nous sommes considérés comme l'un des meilleurs pays, avec une excellente image en génétique, processus, sécurité sanitaire, gestion durable. C'est un atout considérable et le cochon mériterait d'être reconnu au même titre que l'aéronautique ...* ».

- Des investissements financiers de plus en plus lourds

Financièrement, René Laporte et Pascal Mainsant en puisant à diverses sources, estiment que pour exploiter un hectare à la main, une famille doit pouvoir investir 50 euros par an pour les outils et les semences. Pour passer à la traction animale, il faut investir 800 euros et, pour la traction mécanique, c'est environ 10 000 euros.

2. A la recherche d'une viande sûre et saine

a) Des exigences sanitaires croissantes

Les scandales sanitaires ne sont pas plus acceptables dans les pays en développement que dans les pays développés. Les dysfonctionnements sont aujourd'hui médiatisés quelle que soit leur provenance, comme en témoignent les révélations de divers incidents sanitaires en Chine relatés par la presse : ces trois derniers mois, les autorités chinoises auraient arrêté plus de 900 personnes et saisi plus de 20 000 tonnes de produits carnés frauduleux dans des affaires mettant en cause des plats à base de rats, renards et produits chimiques estampillés bœuf et mouton, de la viande coupée avec de l'eau ou encore des morceaux avariés ; en mars 2013, plus de 16 000 cadavres de porcs auraient été repêchés dans le fleuve Huangpu qui traverse Shanghai, et alimente 22 % de la consommation d'eau des 23 millions d'habitants de la mégalopole.

Ces exigences ne sont pas compatibles avec un marché totalement dérégulé. La mondialisation des systèmes alimentaires s'est traduite par un accroissement des flux de technologies, de capitaux, de personnes et de marchandises, y compris d'animaux vivants et de produits d'origine animale, dans le monde entier. L'intensification des échanges commerciaux, de pair avec la concentration croissante d'animaux, souvent à proximité de populations humaines importantes, ont contribué à une hausse des risques de propagation d'épizooties et des risques d'origine animale pour la santé humaine, à l'échelle mondiale. Parallèlement, l'accès insuffisant aux services

vétérinaires compromet les moyens de subsistance et les perspectives de développement de nombreux éleveurs pauvres des pays en développement.

C'est pourquoi les progrès de la coopération internationale sur les questions de sécurité sanitaire des produits animaux sont une condition essentielle du maintien du commerce international dans ce secteur. Au niveau de la production, du traitement et de la distribution des aliments, la tendance dans le monde évolue vers une demande accrue de sécurité sanitaire des aliments afin de garantir un approvisionnement plus sûr à l'échelle mondiale. L'OMS fait porter ses efforts sur l'ensemble de la chaîne pour repérer les points où les contaminations se produisent le plus souvent et peuvent être évitées. Les axes principaux de son action portent sur :

- la surveillance des maladies d'origine alimentaire et le contrôle des produits chimiques ;

- les moyens d'alerte sur les flambées de maladies d'origine alimentaire, pour communiquer les informations par le biais d'INFOSAN, réseau des autorités sanitaires des aliments ;

- les normes sur le contenu et la qualité des aliments par le biais de la Commission du *Codex Alimentarius* (avec la FAO) ;

- la formation à l'épidémiologie dans les secteurs de la santé humaine, de la santé animale et de la sécurité sanitaire des aliments par le biais du réseau OMS Global Salm-Surv (un réseau mondial de laboratoires et de personnes travaillant sur la surveillance, l'isolement, l'identification et les analyses de la résistance aux antimicrobiens de *Salmonella*).

b) Des attentes nouvelles en matière d'origine et d'alimentation des animaux

Le consommateur est de plus en plus attentif à l'origine de ce qu'il consomme, ce qui l'amène, en matière de viande, à s'interroger sur l'alimentation des animaux et sur la place des OGM qui reste prépondérante dans cette dernière.

Si la France reste aujourd'hui globalement autosuffisante en viande, elle demeure, comme l'ensemble de l'Union européenne, très dépendante des importations pour l'alimentation animale. Les apports protéiques des animaux d'élevage sont, aujourd'hui essentiellement couverts par l'incorporation de tourteaux dans les formulations. Comme l'ont souligné à plusieurs reprises l'exposé des motifs et les travaux préparatoires du règlement (UE) 56/2013 visant à autoriser l'utilisation dès juin 2013 de protéines animales transformées pour l'alimentation des poissons d'élevage, l'Union européenne est largement déficitaire en tourteaux : en 2008-2009, le déficit de l'Union en protéines végétales était de 73 % et celui de la France de 53 %. Derrière les Pays-Bas, notre pays est le second plus gros importateur de l'Union européenne de tourteau, principalement en provenance du Brésil (17 % du tourteau de soja exporté par le Brésil lui sont destinés) et le second consommateur européen de

l'ensemble des tourteaux après l'Allemagne. Or le tourteau de soja d'Amérique du Sud est souvent issu de variétés génétiquement modifiées, dont la culture n'est pas autorisée en Europe mais dont l'usage en alimentation animale est admis.

La mission d'information s'est interrogée sur les perspectives de réintroduction des protéines animales transformées (PAT) et sur les autres pistes d'évolution de l'alimentation animale dans le cadre d'un éventuel plan protéines que pourrait définir la nouvelle politique agricole commune (PAC).

M. Jean-Michel Serre, président de la Fédération nationale porcine (FNP) s'est dit très favorable à une telle initiative pour lutter contre le déficit européen en protéines végétales, qui atteint 70 %. Indiquant que les OGM soulèvent des difficultés de politique agricole, de société et de distorsion de concurrence, il a fait observer que les éleveurs qui répondent à la forte sensibilité du consommateur sont peu récompensés, la grande distribution ne rétribuant parfois qu'à hauteur de 2 centimes d'euros par kilo de carcasse les filières sans OGM, alors que l'alimentation du bétail représente environ 70 % des coûts supportés par les éleveurs.

II. LA FILIÈRE VIANDE DOIT CONCILIER EXIGENCE ÉCONOMIQUE ET EXIGENCE ENVIRONNEMENTALE

A. LA MONTÉE DE LA CONTESTATION DE LA VIANDE AU NOM DE L'ENVIRONNEMENT

1. L'élevage, consommateur de ressources et cause de pollutions

a) L'élevage, gros consommateur de ressources rares

- L'alimentation animale représente un tiers de la consommation de produits végétaux

Ce chiffre est mis en avant par ceux qui contestent l'élevage. Les critiques portent, d'une part, sur le fait que l'alimentation animale fait monter le prix des céréales et limite l'accès à cette ressource pour les populations pauvres et, d'autre part, sur le fait que la transformation des céréales par les animaux est un gaspillage, l'homme pouvant directement les consommer.

Il convient cependant de préciser que l'ensemble des céréales recouvre principalement le blé, mais aussi l'orge, le maïs, le sorgho, le millet et le riz. Certes, les variétés de blé cultivées sont généralement les mêmes pour les hommes et pour les animaux, mais les lots sont triés et classés à la récolte et ceux de qualité inférieure sont orientés vers l'alimentation animale. En revanche, la plupart des variétés d'orge, d'avoine ou de maïs sont cultivées spécifiquement pour l'alimentation du bétail et ne conviennent pas à

l'alimentation humaine. Par ailleurs, l'alimentation animale ne se limite pas aux céréales et d'autres produits, sous-produits ou coproduits provenant des productions végétales sont utilisés. René Laporte et Pascal Maisant estiment que pour 100 kg de blé, 74 kg de farine vont à l'homme et 26 kg aux animaux sous forme de son. Pour le colza, 100 kg de graines produisent de l'huile alimentaire ou du diester et 55 kg de tourteaux pour l'alimentation animale. Le soja sert à 15 % ou 20 % à fabriquer de l'huile alimentaire et à 80 % des tourteaux riches en protéines à destination des animaux. Ces tourteaux de colza, de soja et de tournesol n'ont pas d'autres débouchés que les animaux. La transformation de la betterave sucrière est génératrice de sous-produits comme les pulpes, qui vont à l'alimentation des animaux.

- Des besoins en eau importants pour produire des animaux

La production de viande est fortement consommatrice d'eau. La mesure précise de cette consommation fait cependant l'objet d'estimations variables et de notions qui ne font pas l'unanimité.

Les environnementalistes utilisent le concept d'eau virtuelle associé à celui d'« empreinte eau » – par analogie à « l'empreinte carbone » – pour mesurer la quantité d'eau nécessaire à la fabrication d'un produit. Le Conseil mondial de l'eau estime ainsi que la production d'un kg de boeuf nécessite la consommation de 13 500 litres d'eau soit environ trois fois plus que la production d'un kg de porc ou de fromage, dix fois plus que la production d'un kg de riz ou de blé, le record de sobriété étant atteint par la pomme de terre dont la production consommerait, à poids égal, environ 150 fois moins d'eau virtuelle que le bœuf.

L'Institut de l'élevage a contesté les chiffres à peu près comparables publiés par l'*International Water Management Institute*, qui, en incluant l'eau de pluie, estime **que 15 000 litres d'eau seraient nécessaires pour produire 1 kg de bœuf**, et 1 000 litres d'eau pour obtenir 1 litre de lait. L'Institut de l'élevage estime, pour sa part, que la consommation directe d'eau est de l'ordre de 200 litres par kg de viande nette commercialisée qui correspond à l'eau d'abreuvement (140 litres/kg de viande), à l'irrigation du maïs (8 % des surfaces de maïs fourrage, soit 60 litres par kg de viande) et à l'eau utilisée en abattoir (7 litres par kg de viande) ».

L'écart entre ces deux évaluations s'explique principalement par la prise en compte par l'Institut de l'élevage de la seule consommation directe d'« eau bleue » prélevée dans les eaux de surface et les nappes phréatiques qui servent à l'abreuvement des animaux, l'irrigation des cultures fourragères et à la transformation de la viande ou du lait en industries agroalimentaires. En revanche, l'organisation *Water Footprint Network* y ajoute :

- l'« eau grise » théoriquement nécessaire pour diluer les polluants ;
- et surtout, l'« eau verte » qui correspond au volume d'eau de pluie stockée dans le sol sous forme d'humidité, et qui s'évapore des surfaces cultivées ou des prairies alimentant les troupeaux. Pour l'Institut de l'élevage,

« comptabiliser l'eau de pluie est très discutable car elle n'est pas déviée de son cycle naturel ».

Dans les estimations publiées par les environnementalistes, l'eau verte représente environ 90 % de la consommation totale et l'eau bleue, consommée de façon directe, seulement 5 %.

- L'élevage, consommateur d'énergie fossile

Le rendement énergétique de la production de viande est parfois présenté comme particulièrement insatisfaisant : il faut huit fois plus d'énergie fossile pour produire une protéine animale que pour produire une protéine végétale. Le rendement calorifique de la viande bovine est d'ailleurs le plus médiocre de toutes les productions animales puisque, s'il faut 4 calories de céréales pour produire une calorie de volaille, il en faut 17 pour produire une calorie de bœuf.

b) L'élevage, cause de pollutions

- Les émissions de gaz à effet de serre (GES)

Le rapport de la FAO de 2006 estime que **l'élevage est responsable de 18 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) au niveau mondial, soit plus que les transports**. L'élevage serait à lui seul la cause de 37 % des émissions de méthane dans le monde et de 65 % des émissions d'oxyde nitreux, ces deux gaz étant parmi les plus contributeurs au réchauffement climatique.

La FAO explique ce résultat par une méthode de calcul prenant en compte l'expansion des pâturages et des terres arables destinées à cultiver suffisamment de protéines végétales pour nourrir les animaux. Ceci se fait au détriment des forêts, grands réservoirs de CO₂, qui ne peuvent plus assurer leur rôle de captage. Le Brésil illustre de manière frappante ce phénomène avec le déclin de la forêt amazonienne qui accompagne l'expansion de ses terres agricoles. Aujourd'hui, 70 % des terres boisées de l'Amazonie servent de pâturages, et les cultures fourragères couvrent une grande partie du reste. Sur cette base, le Brésil prévoit de produire 82 millions de tonnes de graines oléagineuses en 2013, dépassant ainsi la production américaine.

- La question des effluents d'élevage : nitrates et algues vertes

L'impact de l'élevage sur la qualité de l'eau est essentiellement lié aux effluents et aux déjections. Il peut être négatif, ou pas, selon les modes d'épandage. Les auditions ont mis en évidence que les pratiques de nos élevages ont bien progressé ces dernières années. La part des engrais organiques azotés, par rapport aux engrais chimiques, est de 25 %, Pour les engrais phosphoreux, la part organique monte à 60 %. Ces proportions sont loin d'être négligeables. Les engrais organiques sont plus difficiles à doser, mais leur remplacement par des engrais chimiques serait encore plus négatif pour l'environnement.

Comme le font observer les environnementalistes, au sein des élevages industriels de porcs et de volailles, les animaux produisent dans un lieu clos des quantités importantes de déjections chargées en nitrates, l'alimentation de ces animaux s'appuyant en partie sur des cultures de maïs recevant des engrais azotés, dont une partie est lessivée sous forme de nitrates.

Or l'excès de nitrates nuit à l'environnement, à la santé et à l'économie. Leur trop grande quantité dans l'eau engendre la prolifération d'algues vertes qui s'en nourrissent et la décomposition de ces dernières émet des gaz nocifs. L'eau du robinet est également affectée par les nitrates et par les bactéries pathogènes, ce qui oblige à dénitrifier, traiter et diluer les eaux des captages.

Afin de réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates de source agricole, les États membres de l'Union européenne se sont engagés à établir des **programmes d'actions au titre de la directive « nitrates » 91/676/CEE** relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole. Les zones où s'appliquent ces programmes d'actions sont appelées « zones vulnérables ». Pour la France, le nouveau zonage fait entrer 1 440 communes dans le classement, mais seules 204 communes (1 % du total des communes classées) parmi ces dernières sont nouvellement classées sur la base du seul critère d'eutrophisation marine.

La directive fixe les mesures incluses dans les programmes d'actions : elles concernent le stockage des effluents d'élevage, les calendriers d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés, les conditions d'épandage des fertilisants azotés afin de respecter l'équilibre de la fertilisation, la limitation de l'épandage des effluents d'origine animale à 170 kg d'azote par an et par hectare, ainsi que la limitation de l'épandage à proximité des eaux de surface, sur sols en forte pente, enneigés, détrem pés ou gelés.

Les **récentes évolutions réglementaires** relatives à l'application de la directive « nitrates » en France s'inscrivent dans le cadre d'une procédure contentieuse pour mauvaise application de la directive intentée par la Commission européenne contre la France auprès de la Cour de justice de l'UE. En conséquence, les périodes d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés ont été étendues, en cohérence avec celles pratiquées dans les États membres limitrophes, tout en maintenant les adaptations nécessaires aux spécificités agricoles, agro-industrielles et climatiques françaises. Ces périodes d'interdiction d'épandage constituent un socle minimal qui pourra être renforcé si nécessaire par les programmes d'actions régionaux élaborés en région.

Face aux contestations soulevées par ces nouvelles normes, le Gouvernement s'est montré soucieux de concilier les exigences imposées par la directive « nitrates » avec le respect de principes agronomiques qui régissent la mise en œuvre de cette directive en France. Une approche pragmatique a été privilégiée afin de limiter les investissements superflus. Ainsi, la France s'attache à défendre les possibilités de stockage au champ pour les filières où les éléments techniques disponibles permettent d'étayer

l'efficacité environnementale de cette pratique, et a donc maintenu cette mesure dans le cadre de la réforme réglementaire. Les investissements nécessaires pour la mise aux normes des exploitations pourront faire l'objet de financements dans le cadre de l'actuelle programmation de développement rural. Une aide est possible pour les jeunes agriculteurs qui s'installent en zone vulnérable et pour les agriculteurs qui se trouvent dans les nouvelles zones vulnérables, et ce pendant un délai de 36 mois à compter de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Une nouvelle phase de concertation est engagée avec la profession agricole afin d'identifier les évolutions qu'il sera encore possible d'apporter aux projets de textes, dans le cadre contraint du contentieux communautaire.

A ce sujet, la mission d'information a procédé à des investigations, en particulier auprès de l'Agence de l'eau Seine-Normandie. Sa directrice générale a rappelé que dans le bassin Seine-Normandie, l'élevage représente 40 % des exploitations agricoles, mais environ 10 % de la surface agricole utile (SAU). L'élevage de bovins compte 3 millions de têtes, soit 16 % du cheptel français ; ce territoire assure également 6 % de la production d'ovins, 1 % de la production nationale de volaille et 7 % de l'élevage porcin.

S'agissant de la pertinence du seuil de nitrates fixé à 50 mg par litre et qui, selon certaines affirmations, pourrait être relevés sans dommage, la représentante de l'Agence de l'eau Seine-Normandie a précisé qu'il fallait bien distinguer le seuil fixé pour la santé publique à 50 mg par litre et celui, inférieur, entre 20 et 30 mg par litre, qui convient à la protection du milieu naturel, en évitant l'eutrophisation du littoral. Des taux différents s'appliquent aux nappes souterraines et aux rivières. Or plus de 90 % du bassin se trouve en zone vulnérable à cause de l'eutrophisation. Elle a estimé souhaitable de veiller particulièrement à la préservation du milieu naturel et du littoral, compte tenu de l'exposition de l'ensemble des côtes de la Manche et de la mer du Nord à l'eutrophisation.

Financièrement, et comme l'a fait observer M. Daniel Gremillet, président de la commission élevage de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, l'application de la directive nitrate pèse davantage sur l'investissement dans l'élevage que sur les productions végétales.

- Des nuisances de voisinage (transports des bestiaux, nuisances olfactives)

La question des nuisances générées par les activités de production de viande a fait l'objet d'un examen particulièrement attentif par la mission d'information. Elle s'est ainsi montrée soucieuse de favoriser les techniques permettant de limiter les nuisances liées aux élevages porcins.

M. Philippe Lecouvey, directeur général de l'Institut français du porc (Ifip), a fait observer que des techniques appropriées parviennent à supprimer les odeurs, encore faut-il que les éleveurs disposent des capacités financières adéquates pour investir. Il a cité l'exemple de la station de Villefranche-de-Rouergue, située à 80 mètres d'un hypermarché dont les nouvelles

installations récupèrent les eaux de pluie et utilisent des lits de roseaux qui absorbent l'azote, sans aucun épandage. Les technologies permettent aujourd'hui de filtrer l'air, mais uniquement dans les bâtiments neufs.

Selon le représentant de l'IFIP, la perte de compétitivité de notre élevage porcin s'explique ainsi principalement par une carence en investissement, par un différentiel de coûts de main d'œuvre et par des normes d'installation plus strictes que dans le reste de l'Europe, alors que les nouvelles technologies permettraient de réaliser d'importantes économies tout en minimisant les nuisances. Parallèlement l'Allemagne et le Danemark, à partir de la fin des années 1990, se sont dotés d'élevages de grande dimension qui ont pris la relève des élevages familiaux de 150 à 180 truies.

M. Jean-Michel Serre, président de la Fédération nationale porcine (FNP) a rappelé que la Bretagne était logiquement la région d'expérimentation de la méthanisation tout en faisant observer que l'enfouissement du lisier apporte également une solution au problème des odeurs. Il a également regretté que les élevages de porcs fassent l'objet d'une mauvaise réputation injustifiée alors qu'ils consentent beaucoup d'efforts pour éviter les nuisances. Sur le terrain, une contestation de plus en plus forte des activités d'élevage.

c) Une réglementation environnementale exigeante...

- (1) L'élevage, soumis aux règles sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)

La police des installations classées a été instaurée par la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, codifiée sous les articles L.511-1 et suivants du Code de l'environnement. A travers son objectif environnemental, elle vise également à protéger la santé, les paysages et à favoriser une utilisation rationnelle de l'énergie.

Relèvent du droit des ICPE, non seulement les élevages, mais aussi les laiteries, les industries de préparation de produits alimentaires d'origine végétale ou animale, les points de compostage, ou encore les unités de méthanisation.

On distingue trois catégories d'ICPE correspondant à des procédures plus ou moins contraignantes proportionnées aux risques que fait peser l'installation pour l'environnement. La plus stricte est la procédure de l'autorisation qui nécessite l'aval des autorités publiques après la présentation du projet accompagnée d'une étude d'impact environnemental, d'une étude de danger, d'une enquête publique et de l'avis d'une commission consultative. La procédure la plus simple se limite à une déclaration conditionnée par le dépôt d'un dossier contenant les informations sur le déclarant, sur l'installation et sur la prévention à la préfecture. Enfin, dans un but de simplification du droit des installations classées, l'ordonnance n°2009-663 du 11 juin 2009 a institué une procédure d'enregistrement moins contraignante que celle de l'autorisation, mais plus protectrice que le régime déclaratif. Les délais

d'instruction sont raccourcis de 4 à 5 mois et les formalités essentielles de la procédure d'autorisation sont supprimées (étude d'impact, étude de dangers, enquête publique, et avis de la commission consultative).

(2) Des normes nationales plus sévères que les normes européennes

Malgré cet effort de simplification, **les normes ICPE restent plus contraignantes dans notre pays que chez la plupart de nos partenaires européens.**

En effet, l'Union européenne a fixé un cadre minimal d'abord par la directive du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, puis par celle du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (dite IPPC). Enfin, la directive du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (dite IED), qui devait être transposée avant le 1^{er} janvier 2013 entrera en vigueur à compter du 6 janvier 2014.

Ces directives, dans leur principe, reposent sur un système d'autorisation pour l'exploitation de certaines activités. La directive IED donne ainsi la priorité à la prévention et à la réduction de la pollution pour garantir un haut niveau de protection de l'environnement. Basée sur une approche dite intégrée, elle impose de prendre en compte la performance environnementale globale des installations visées, ainsi que de tous les risques et impacts environnementaux dès leur conception.

Incontestablement, les seuils européens de déclenchement de la réglementation dans le secteur agricole sont nettement plus élevés que les seuils français. Ils concernent seulement les élevages intensifs dont le nombre d'emplacements dépasse 40 000 pour les volailles, 2 000 pour les porcs de production de plus de 30 kg et 750 pour les truies.

Par comparaison, le régime d'autorisation français s'applique dès que la taille de l'élevage atteint 30 000 volailles et 450 porcs.

Bovins (activité d'élevage, transit, vente, etc.)	Régime applicable
1. Élevage de veaux de boucherie ou bovins à l'engraissement ; transit et vente de bovins (de plus de 24 heures, à l'exclusion des rassemblements occasionnels)	
Plus de 400 animaux	Autorisation
De 201 à 400 animaux	DC*
De 50 à 200 animaux	Déclaration
2. Élevage de vaches laitières	
Plus de 200 vaches	Autorisation
De 151 à 200 vaches	Enregistrement
De 101 à 150 vaches	DC*
De 50 à 100 vaches	Déclaration
3. Élevage de vaches allaitantes (c'est-à-dire dont le lait est exclusivement destiné à l'alimentation des veaux)	
A partir de 100 vaches	Déclaration
Porcs (élevage, vente, transit, etc) en stabulation ou en plein air	
Plus de 450 animaux-équivalents	Autorisation
De 50 à 450 animaux-équivalents	Déclaration
Volailles, gibier à plumes (activité d'élevage, vente, etc.)	
Plus de 30 000 animaux-équivalents	Autorisation
De 20 001 à 30 000 animaux-équivalents	DC
De 5 000 à 30 000 animaux-équivalents	Déclaration
Lapins (activité d'élevage, transit, vente, etc.)	
Plus de 20 000 animaux sevrés	Autorisation
Entre 3 000 et 20 000 animaux	Déclaration

*DC : Installations soumises à déclaration avec contrôle périodique

Les travaux de la mission ont permis aux acteurs de terrain de souligner l'importance qu'ils attachent à la **réduction de ce différentiel** normatif entre la France et les autres pays de l'Union européenne.

La Fédération nationale bovine a ainsi fait part de son étonnement devant la persistance de normes plus sévères en France qu'en Allemagne, en matière d'ICPE. Alors que les textes européens ne l'imposent pas, cette Fédération a déploré que la France ait mis en place des seuils d'entrée dans le régime d'autorisation à 50 vaches laitières et 100 vaches allaitantes, faisant peser sur tout projet d'agrandissement d'élevage un risque de refus, au terme de procédures longues et coûteuses.

En ce qui concerne les assouplissements envisageables, M. Jean-Michel Serre, président de la Fédération nationale porcine a rappelé que le ministre de l'agriculture, après avoir réuni les acteurs de la filière porcine, avait présenté le 15 avril 2013 ses conclusions tendant à retrouver un niveau de production de 25 millions de porcs par an en France. Pour faciliter la réalisation de cet objectif, à défaut d'alignement des règles relatives aux installations classées sur les seuils européens, un système d'enregistrement devrait être mis en place pour les élevages comptant entre 450 et 2 000 places.

Les exigences environnementales, en particulier la conditionnalité environnementale de la politique agricole commune (PAC), prennent en France une place considérable dans l'activité des éleveurs. M. Daniel Gremillet, président de la commission élevage de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, a indiqué qu'en tant qu'éleveur et qu'agriculteur pratiquant la polyculture, il fait l'objet de **contrôles de conditionnalité cumulés** sur l'exploitation des terres destinées à produire du blé ou du maïs, sur les terres herbagères et sur la traçabilité des animaux. La mission d'information souligne que de tels témoignages illustrent une donnée fondamentale : aujourd'hui, **pour échapper à des contraintes aussi lourdes, il est bien plus simple, en agriculture, de se spécialiser dans la production végétale.**

Concilier normes environnementales et impératif de compétitivité économique demeure donc une nécessité.

d) Qui n'empêche pas la montée de la contestation de l'élevage, en particulier hors sol

- La quasi-impossibilité d'agrandir ou d'installer des exploitations d'élevage hors sol

Il convient au préalable de rappeler que dans la production d'animaux de plein air, les animaux sont laissés en liberté ou en semi liberté dans leur environnement naturel la plus grande partie de l'année. Dans les **systèmes fourragers hors-sol** essentiellement présents dans les grands bassins céréaliers, les animaux sont rassemblés dans des bâtiments, pour une période variant de 150 à 365 jours par an. Leur alimentation -hors cas de pâture- est assurée par la valorisation de sous- et coproduits de l'exploitation (paille de céréales, complétée par des céréales, des protéagineux, de la luzerne etc.). Le système d'élevage hors-sol nécessite l'aménagement de bâtiments fonctionnels et adaptés à une présence continue d'animaux, des instruments de mécanisation de la distribution des aliments et du paillage, ainsi que des volumes de stockage pour ces derniers.

L'agrandissement des exploitations et le recours au système d'élevage hors sol sont considérés comme favorables au dynamisme de la production et de la compétitivité de la filière viande. Comme l'a rappelé Mme Anna Lipchitz, conseillère technique chargée de la politique commerciale au cabinet de Mme Nicole Bricq, ministre du commerce extérieur, 65 % de la valeur de

nos exportations provient d'échanges d'animaux vivants qui incorporent moins de création de valeur ajoutée que la vente de produits transformés. En revanche, les exportations de viande allemande sont très dynamiques - de l'ordre de + 10% par an - plus concentrées dans le hors sol - porc, volaille - et concernent des produits transformés.

S'agissant de la taille des exploitations, et pour prendre l'exemple de la filière porcine, M. Jean-Michel Serre a fait observer que depuis sept ou huit ans, de nombreux regroupements ont eu lieu, mais sans restructuration. Les tailles des élevages restent faibles en France avec 200 truies en moyenne. Au Danemark qui produit 29 millions de porcs et de porcelets contre moins de 24 millions en France, la taille moyenne des exploitations est de 600 truies par élevage, avec un objectif de mille élevages de mille truies. En Espagne, la moyenne est de 700 truies par élevage, et aux Pays-Bas elle est de 350.

Sans pour autant préconiser une politique d'agrandissement systématique, la mission d'information constate que, sur le terrain, la réglementation française est perçue comme un frein : à partir de 450 places de porcs charcutiers ou équivalents il faut, selon les témoignages, passer par une procédure lourde d'enquête publique pour créer ou agrandir les installations, ce qui n'a pas son pareil pour animer les mouvements qui y sont hostiles. La procédure est vécue comme longue, coûteuse et décourageante et le manque de restructuration qui en résulte est pénalisant car les investissements suscités par une restructuration améliorent la qualité environnementale, la performance énergétique et la compétitivité.

B. LA MAÎTRISE DU RISQUE ENVIRONNEMENTAL PEUT ENCORE PROGRESSER

1. Pour une reconnaissance des services environnementaux rendus par l'élevage à l'herbe

a) L'élevage rend des services environnementaux irremplaçables

Les bovins et ovins sont quasiment les seuls à même de valoriser les fourrages grossiers. En même temps, l'élevage est un facteur d'aménagement du territoire rural et d'occupation humaine des campagnes. L'élevage revêt une double importance pour l'aménagement du territoire.

D'une part, la présence de troupeaux dans les prés contribue à l'entretien des paysages puisque les éleveurs réalisent toute une série d'aménagements nécessaires à la conduite du troupeau, clôtures ou chemins, qui structurent les espaces ruraux.

D'autre part, l'élevage permet le maintien d'une activité économique localisée dans les territoires ruraux. Certes, le salariat représente moins de 5 % du travail agricole fourni sur ce type d'exploitation. Mais l'existence d'élevages crée une dynamique et induit la présence à proximité d'autres acteurs

économiques et les emplois induits sont nombreux : fournisseurs de matériels agricoles et de produits pour l'alimentation animale, vétérinaires, services sanitaires et d'analyse, comptables, abatteurs, négociants, distributeurs... sont autant de métiers ou corps d'activité directement ou indirectement impactés par la situation économique de la filière.

Le potentiel herbager français est une source de compétitivité et de bénéfices environnementaux et en termes d'aménagement du territoire, qui justifient l'apport d'une aide publique tant de la PAC que de l'État, pour rémunérer les bénéfices environnementaux et territoriaux de l'élevage à l'herbe.

Dans toutes ces régions, l'élevage contribue à l'occupation de l'espace agricole. Le relief, l'altitude ou la faible qualité des terres font des actuelles zones d'élevage des zones où la production céréalière paraît difficile, voire impossible. Le maintien de l'élevage est donc indispensable à l'aménagement des territoires ruraux intermédiaires.

- L'élevage à l'herbe contribue au stockage du carbone

Face aux contestations sociétales à l'égard de la production de viande, il convient de rappeler que l'élevage à l'herbe constitue une réponse au défi environnemental.

En effet, le stockage du carbone par l'herbe des prairies a un effet positif d'atténuation sur le changement climatique. Par ailleurs, les prairies constituent des « puits de carbone » : l'herbe capte le gaz carbonique et le convertit en tissus végétaux, libérant l'oxygène lors de la photosynthèse. Les bovins consomment l'herbe de la prairie et permettent la perpétuation de ce cycle de stockage du carbone. On estime que ce stockage du carbone dans les prairies réduit d'au moins 30 % la contribution de l'élevage à l'émission de GES.

Mme Michèle Rousseau, directrice générale de l'agence de l'eau Seine-Normandie, tout en rappelant qu'il n'est pas évident d'apprécier l'impact négatif de l'élevage a en revanche affirmé que l'impact positif de l'élevage herbager est flagrant. L'herbe améliore la qualité des eaux : elle filtre les polluants, empêche l'érosion des sols et protège des inondations. Sans élevage extensif, il n'y aurait pas de prairie permanente. En Seine-Normandie, comme ailleurs, l'agence de l'eau souhaite le plus d'herbe possible sur les captages, pour lutter contre les pollutions diffuses, contre les nitrates et l'eutrophisation du littoral. Les conséquences directes de l'élevage extensif à l'herbe sont donc positives, dans la mesure où il s'accompagne de l'usage d'engrais organiques au lieu d'engrais chimiques, lesquels sont davantage utilisés pour la culture des céréales.

Encore faut-il comme l'a souligné M. Daniel Gremillet, président de la commission élevage de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, considérer l'herbe non seulement sous son aspect environnemental, mais aussi comme une production végétale destinée à nourrir les animaux. La politique

de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) avait pour objectif d'encourager l'herbe, mais l'obligation de fertilisation et la limitation à 1,4 unité de gros bétail par hectare ont eu pour effet de limiter notre compétitivité au regard des autres secteurs de production et des autres pays de l'Union européenne.

b) La nécessité de conforter et reconnaître ces services

Comme le rappelle le rapport « Prospective agriculture énergie 2030 » publié en 2010 par le Centre d'études et de prospective du ministère de l'agriculture, globalement, la «ferme France» connaît une augmentation des surfaces en grandes cultures, le plus souvent au détriment des prairies. L'élevage herbager est relégué dans quelques zones spécialisées et les surfaces en herbe régressent significativement. Dans les espaces intermédiaires, certaines exploitations connaissent d'importantes difficultés et il n'est pas rare de voir des terres agricoles abandonnées, gagnées par la forêt ou la friche.

Or l'herbe, au-delà de ses avantages en termes de lutte contre la pollution, constitue l'aliment par excellence pour les ruminants et permet aux élevages herbagers de privilégier les sources de protéines les plus faiblement consommatrices d'intrants pour leur production. Il en résulte, en particulier, de substantielles économies d'énergie consommée par la fabrication des intrants et leur transport.

Ces considérations justifient d'amplifier les soutiens spécifiques à l'élevage herbager et au pastoralisme. La mission estime particulièrement souhaitable du point de vue économique et environnemental deux avancées.

Exonérer l'élevage à l'herbe de la taxe carbone : une telle mesure se justifie d'autant plus que les importations de concentrés pour l'alimentation animale sont peu impactées par cette dernière.

Maintenir les primes à l'herbe dans le cadre de la PAC. Suggéré depuis plusieurs années par diverses initiatives sénatoriales, ce soutien à la production des élevages essentiellement fondés sur la valorisation de l'herbe et des espaces naturels, a fait l'objet d'une « attention soutenue » du précédent Gouvernement. La mission souhaite que cette avancée puisse désormais être prise en compte dans le cadre du processus décisionnel communautaire en rappelant :

– d'une part, et une fois encore, que nos filières viande sont directement exposées à une certaine forme de « *dumping* social » de la part de nos voisins européens immédiats ;

– et, d'autre part, comme l'a regretté, Mme Michèle Rousseau, directrice générale de l'agence de l'eau Seine-Normandie, que la PAC fournit des aides à l'hectare, sans tenir compte de l'utilisation des sols et du rendement des productions. Aussi des agriculteurs gagnent-ils mieux leur vie en cultivant des céréales, dont les cours sont élevés, qu'en se consacrant à l'élevage herbager.

En outre, la mission estime souhaitable de ne pas stigmatiser à tort l'agriculture en général, et l'élevage en particulier, à travers un étiquetage environnemental des produits simpliste ne prenant pas en compte les bénéfices de l'élevage.

Votre mission souligne enfin que l'élevage participe à l'occupation des territoires et à leur mise en valeur. Le secteur est donc dépendant des transports. Or, on n'a jamais vu une vache prendre les transports en commun. Dès lors, il conviendrait de ne pas pénaliser le secteur de l'élevage par l'écotaxe poids lourd, en cours de mise en œuvre. Lors de son audition du 19 juin 2013, M. Rousseau, Président de la fédération nationale des marchés de bétail vif (FMBV), soulignait le risque d'alourdir encore plus les charges des éleveurs, car le coût de la taxe sera immanquablement répercuté sur eux par les négociants en bestiaux. Au demeurant, une exonération de cette taxe a été envisagée pour le secteur laitier. Pourquoi la refuser au secteur de la viande, au moins dans le secteur bovin, disséminé dans les territoires ruraux ?

Proposition n° 35 : Exonérer l'élevage à l'herbe de la taxe carbone.

Proposition n° 36 : Aménager l'étiquetage environnemental pour prendre en compte les bénéfices de l'élevage.

Proposition n° 37 : Aménager l'écotaxe poids lourds afin d'en exonérer le secteur de l'élevage.

2. Une nécessité : améliorer la gestion des effluents d'élevage

a) Les effluents : un problème pour l'élevage hors sol

- Ampleur et mécanismes de pollution par les effluents

Comme le rappelle l'Inra, les activités agricoles et agro-alimentaires produisent d'importantes quantités d'effluents dont la principale caractéristique est leur charge en matières organiques solubles. Ces substances sont souvent non toxiques en soi pour la vie, biodégradables et recyclables par certains organismes ; toutefois, leur déversement massif dans l'environnement et notamment les eaux continentales provoque un déséquilibre grave du milieu, avec un appauvrissement des eaux en oxygène, préjudiciable à la vie animale. L'oxygène dissous est en effet consommé par la dégradation des matières organiques, celles rejetées et celles résultant de la prolifération de végétaux due aux apports d'azote et de phosphore.

La pollution organique générée après traitement en France par le secteur agro-alimentaire est estimée à environ 900 tonnes par jour de matière oxydable, ce qui représente 45% de cette pollution rejetée par le secteur industriel. Le rejet de ces effluents dans le milieu est de moins en moins accepté et la réglementation, imposant l'épuration ou l'acquittement de

redevances, tend à se renforcer. Depuis les années 1970, l'Inra travaille à la mise au point de procédés de dépollution.

b) Des pistes existent

- La valorisation des effluents comme engrais organiques et le traitement énergétique

Elles consistent à rechercher d'abord une valorisation possible de la matière présente dans les effluents, et à ne considérer qu'ensuite leur transformation sous une forme compatible avec un rejet dans le milieu naturel. Les traitements développés privilégient les procédés biologiques, et notamment l'utilisation des micro-organismes pour concentrer, transformer ou éliminer les substances. L'Inra énumère plusieurs modes de traitement¹ :

– Production de molécules d'intérêt industriel. Il s'agit de produire par voie biologique des molécules d'intérêt industriel qui peuvent être directement valorisées par certaines industries. Un produit cosmétique autobronzant (la dihydroxyacétone) et une molécule entrant dans la composition de plastiques (le 1,3 propanediol) peuvent par exemple être produits à partir du glycérol présent dans les vinasses de distillerie. La production d'éthanol (biocarburant), ou de xylitol (édulcorant) peut être réalisée à partir du xylose, sucre présent dans les pailles de blé.

– Dépollution des effluents. Pour la part non recyclable des effluents, il s'agit d'obtenir une dégradation en reproduisant les mécanismes à l'œuvre dans les écosystèmes naturels. Cette dégradation biologique est effectuée par des populations microbiennes, sélectionnées pour leurs performances. Les travaux du laboratoire de biotechnologie de l'environnement de l'Inra (LBE) concernent surtout les pollutions carbonée, azotée et phosphorée, l'objectif étant de mettre au point des installations peu onéreuses, simples, efficaces et fiables.

– Dépollution carbonée. Le principe de dépollution consiste à faire dégrader les molécules carbonées par des micro-organismes. La méthanisation est la voie de dépollution la plus employée dans l'industrie, en raison de ses performances exceptionnelles, du faible volume de boues produit et de la valorisation énergétique des déchets qu'elle permet. Plusieurs types d'installation (fosses profondes, filtres anaérobies, lits fluidisés) et de supports (lignocellulosiques, minéraux, plastiques,...) sont testés par le LBE, notamment sur des effluents industriels.

– Dépollution azotée. La pollution azotée est, après la pollution carbonée, celle qui affecte le plus la qualité de l'eau. L'azote présent dans les effluents se trouve sous formes organique, d'ammoniac, ou parfois de nitrates. La dépollution reproduisant les mécanismes naturels consiste à réaliser une nitrification (transformation en nitrates), suivie d'une dénitrification aboutissant à la libération de l'azote sous forme gazeuse.

¹ <http://www7.inra.fr/internet/Directions/DIC/presinra/SAQfiches/depollution.htm>.

– Dépollution phosphorée. Troisième pollueur de l'eau, le phosphore est le principal responsable de l'eutrophisation des lacs. A la différence du carbone et de l'azote, il ne se retrouve pas sous forme gazeuse. Une des méthodes de déphosphatation des effluents consiste à précipiter le phosphore en présence de sels métalliques, mais ce procédé physico-chimique est fort coûteux. L'alternative est de recourir à un procédé biologique pour piéger les phosphates.

La nécessité de parvenir à une épuration maximale des effluents conduit à coupler les traitements de dépollution, soit en appliquant des traitements successifs, soit en mettant au point des procédés réalisant simultanément les dépollutions carbonée, azotée et phosphorée.

- Le plan énergie méthanisation (EMAA) lancé en mars 2013

Le plan « énergie méthanisation autonomie azote » (EMAA) s'inscrit dans une double logique de démarche agronomique de réduction du recours aux intrants et de développement de la production d'énergies renouvelables. Le plan EMAA permettra de valoriser l'azote organique en diminuant la dépendance de l'agriculture française en engrais minéraux, pour réduire les coûts de fertilisation et limiter la pollution. Ce plan vise également à développer un modèle français de la méthanisation agricole, privilégiant des installations collectives, des circuits d'approvisionnement courts et des technologies et savoir faire français. L'objectif est de développer en France, à l'horizon 2020, 1 000 méthaniseurs à la ferme, ce qui mobilisera deux milliards d'euros d'investissement et permettra de créer environ 2 000 emplois. Le plan prévoit l'optimisation du tarif d'achat pour l'électricité produite à partir de biogaz pour favoriser les projets de méthanisation collective à la ferme, la simplification des procédures administratives, un meilleur accompagnement des projets et des efforts de structuration dans le domaine des équipements de méthanisation. L'intégration de la filière méthanisation dans l'activité agricole doit permettre d'assurer aux agriculteurs un revenu complémentaire dans le contexte de fragilité des exploitations lié à la forte volatilité des coûts de production. Ce plan a été présenté dans le cadre du débat national sur la transition énergétique qui donnera lieu à une loi de programmation à l'automne 2013.

- De réels progrès techniques

Comme on l'a indiqué précédemment, des techniques appropriées parviennent à supprimer les odeurs, par la récupération des eaux de pluie et l'utilisation de lits de roseaux qui absorbent l'azote, sans aucun épandage. Les technologies permettent aujourd'hui de filtrer l'air dans les bâtiments neufs, ce qui présuppose que les éleveurs disposent des capacités financières suffisantes pour investir.

III. UNE FILIÈRE PLUS RESPECTUEUSE DES CONDITIONS DE TRAVAIL DES HOMMES ET DU BIEN-ÊTRE ANIMAL

A. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL, UNE NÉCESSITÉ À TOUS LES ÉCHELONS DE LA FILIÈRE

À plusieurs reprises au cours des auditions, les représentants des éleveurs et des salariés, tout en se félicitant de l'intérêt porté au bien-être animal, se sont demandés si on se préoccupe suffisamment de la bien-traitance des éleveurs et des salariés des filières viande.

La mission d'information, pleinement consciente de l'extrême difficulté de leurs métiers, souligne avec force la nécessité d'améliorer le sort de ces acteurs essentiels à la production agricole, pour rendre leurs conditions suffisamment attractives – et à tout le moins supportables – sans quoi les difficultés de recrutement et de reprise des exploitations risquent d'atteindre un point de non-retour.

1. Améliorer la situation des éleveurs et des salariés dans les exploitations d'élevage

Il convient au préalable de souligner l'isolement à la fois social et économique d'un grand nombre d'éleveurs et de salariés, ce qui handicape la dynamique des filières viande. M. Daniel Gremillet, président de la commission élevage de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture a, en particulier, rappelé que, dans le monde paysan, « *rien n'est plus terrible que d'être esseulé dans son type de production* » en rappelant que la production de porc se concentre principalement aujourd'hui dans deux régions, alors qu'elle était auparavant bien répartie sur tout le territoire. La dynamique de développement des productions animales s'est amenuisée, et avec elle le contact des éleveurs entre eux, ainsi que les opportunités d'investissement.

a) L'élevage, une activité exigeante

L'élevage se caractérise par une lourde charge de travail (alimentation, soin, aide aux vêlages) et requiert une grande disponibilité, notamment pour assurer le "gardienage". Comparée à d'autres filières animales et, plus encore, végétales, le rendement de l'élevage ovin est relativement faible.

b) Conforter le réseau de vétérinaires ruraux

La mission d'information a entendu M. Michel Baussier, président du Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires, qui représente 17 000 vétérinaires exerçant dans le secteur privé : 15 000 d'entre eux sont des médecins et chirurgiens des animaux et 2000 sont vétérinaires salariés dans les industries pharmaceutique et agroalimentaire, ainsi que dans la grande distribution, à titre de qualitatifs.

Depuis l'été 2012, les vétérinaires libéraux peuvent se voir confier des missions de service public par l'État qui leur attribue une habilitation sanitaire ou mandat sanitaire. Dans ce cadre, ils interviennent, par exemple, lors de campagnes de vaccination. Leur rôle est, par ailleurs essentiel en matière de sécurité sanitaire de la viande dans l'exercice de leur activité libérale. En effet, bien avant l'inspection sanitaire des carcasses, les vétérinaires libéraux veillent au quotidien sur la santé des animaux, chez les éleveurs, à travers toutes leurs missions traditionnelles : diagnostic des maladies, prescription et administration des médicaments, en prenant garde à ce que la dose ne soit jamais excessive pour éviter les résidus médicamenteux. Ils entretiennent des liens très étroits avec les éleveurs dont ils assurent la formation et l'information. On trouve aussi des vétérinaires salariés dans des grosses coopératives de production. **Les bonnes pratiques des vétérinaires ont un rôle déterminant mais méconnu dans la sécurité sanitaire des aliments et dans la santé publique.** Ils interviennent en revanche très peu dans les élevages ovins car les agriculteurs de cette filière font plus rarement appel à eux : il peut en résulter des risques pour la santé animale. Les vétérinaires interviennent également assez peu dans les élevages porcins mais la sécurité sanitaire y est bien assurée grâce à des techniciens bien formés.

Il est indispensable de **lutter énergiquement contre la pénurie de vétérinaires en milieu rural, ces derniers jouant un rôle extrêmement important en matière de veille sanitaire.**

Alors que 85 % de la profession travaillait en milieu rural en 1972, la proportion n'était plus que de 25 % en 2002 et est restée inférieure à 20% depuis. Sur le terrain, les parlementaires de la mission constatent, ici encore, qu'il s'agit d'une des conséquences de la raréfaction et de la dispersion de certains élevages. La longueur des trajets engendre des frais de déplacements qui mettent à mal la rentabilité de l'exercice de cette profession, ce qui conduit un grand nombre de vétérinaires à orienter essentiellement leur activité vers le « canin », à savoir les chiens, chats, lapins et autres animaux de compagnie.

La mission appelle à renforcer les incitations et les campagnes de sensibilisation au sein des écoles vétérinaires nationales pour valoriser le travail de vétérinaire en zone rurale auprès des étudiantes et des étudiants.

c) Préserver le crédit d'impôt remplacement.

Le crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congés, défini à l'article 200 *undecies* du code général des impôts, a été institué par l'article 25 de la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole. Il concerne tous les chefs d'exploitations agricoles ou d'entreprises agricoles tout en étant réservé aux exploitants agricoles exerçant à titre principal une activité nécessitant leur présence journalière tout au long de l'année sur l'exploitation.

Sur cette base, de nombreux agricultrices et agriculteurs peuvent prendre quelques jours de congés par an, les soustrayant ainsi aux exigences d'une profession particulièrement astreignante et fatigante.

En 2010, ce crédit d'impôt pour le remplacement des agriculteurs a semblé pouvoir être remis en cause avant d'être prorogé. Afin d'éviter toute contrariété avec le droit européen, ce mécanisme a juridiquement été placé sous les dispositions du règlement *de minimis*. **Quelles que soient les contraintes budgétaires de la France, la mission estime prioritaire le maintien de cette soupape de sureté pour le bien-être des éleveurs et l'acceptabilité de ce métier par les jeunes générations.**

2. Améliorer la situation des salariés de l'industrie de la viande

a) Abattoirs et ateliers de découpe : des conditions de travail difficiles

Selon l'Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS), **la filière viande est de deux à trois fois plus exposée aux risques d'accident du travail que la moyenne nationale des autres activités**. L'abattage et la découpe présentent les risques les plus élevés avec 150 accidents pour mille salariés en 2008 contre 38 en moyenne.

La mission a entendu les représentants des salariés de ce secteur et s'est rendue sur le terrain pour constater directement les multiples risques auxquels sont exposés ces métiers.

Les manutentions des quartiers et carcasses (abattoirs, grossistes, grande distribution, transporteurs et bouchers détaillants) peuvent occasionner déchirures musculaires, lombalgies, hernies discales. Les poids portés à dos d'homme, les distances parcourues et la répétitivité des ports de charges sont les principaux facteurs de risques.

Concernant les pratiques d'abattage rituel sans étourdissement préalable, il existe aussi des risques d'accidents. Des employés d'abattoirs ont signalé à la mission des cas où, après avoir été égorgés, des gros bovins se relevaient plusieurs minutes après l'égorgement, faisant courir un risque à tous les opérateurs présents.

Des risques de troubles musculosquelettiques (TMS) sont inhérents à ces mêmes pratiques ainsi qu'à d'autres facteurs comme le travail au froid ou les vibrations. Les glissades et les chutes qui représentent 20 % des accidents avec arrêts de travail sont favorisées par la présence de déchets et de liquides au sol ainsi que par des revêtements de sols glissants ou usés. S'ajoutent à ces difficultés les risques liés aux machines et équipements de travail (machines à trancher, scies...) à l'origine d'accidents graves, les risques routiers lors des livraisons et les risques chimiques liés au contact avec des produits de nettoyage et de désinfection.

b) Préserver les droits des salariés dans le cadre des restructurations industrielles

La table ronde organisée par la mission d'information avec les représentants des syndicats de salariés de l'agro-alimentaire a confirmé deux priorités : **veiller au reclassement des salariés dans le cadre des plans de restructuration et utiliser le droit à la formation pour des stages diplômants et ainsi ménager de meilleures perspectives de carrières aux salariés.**

Les représentants syndicaux ont d'abord estimé que le plan stratégique de filière, présenté par le Gouvernement au mois d'avril dernier, a le mérite d'actionner les deux leviers que sont, d'une part, la relance de la production de porcs pour atteindre un objectif chiffré à 25 millions et, d'autre part, la revalorisation des produits français, à travers le logo Viande de porc française (VPF). Il se sont cependant demandé si ce redressement pourrait intervenir rapidement avant que des restructurations soient annoncées car les mesures de soutien arrivent souvent trop tard.

Ils ont ensuite constaté que l'industrie agricole ne prend aujourd'hui pas assez en considération la nécessité de renforcer les politiques sociales, et en particulier la formation en préconisant la mise en place d'un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) de branche pour financer des stages. La grande majorité des salariés de ce secteur sont, en effet, recrutés au bas de la grille salariale et ne bénéficient presque jamais de possibilités de formation diplômantes au cours de leur vie professionnelle, puisque les formations obligatoires concernent principalement l'hygiène et la sécurité : ce ne sont pas, pour la plupart, des formations qualifiantes qui améliorent les perspectives de carrière des salariés. Pourtant, au moment des restructurations, ce sont les emplois de ces salariés les plus fragiles qui sont le plus souvent supprimés.

De façon générale, le profil des salariés a profondément changé depuis 30 ans avec l'industrialisation des outils. Autrefois, les salariés devaient posséder un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) de boucherie. Aujourd'hui, la politique de formation qui a été mise en place est celle du certificat de qualification professionnelle (CQP). Aucun prérequis n'est nécessaire, et on embauche souvent des salariés sans qualification provenant d'horizons divers. Le développement de CQP transversaux permettrait aux salariés de pouvoir changer plus facilement d'activité au sein du secteur agroalimentaire.

3. Pour un vaste plan emploi-qualification dans le secteur de la viande

Les métiers offerts dans ce secteur ont structurellement des difficultés à recruter et à conserver leur main-d'œuvre. Les salariés en place fuient un secteur difficile qui les expose à des horaires éclatés et décalés, une forte intensité du travail ainsi qu'à des perspectives de carrière insuffisantes.

Le contexte général mérite d'être rappelé : les petites entreprises de bouche (charcutier, boucher) sont fortement concurrencées par la grande distribution et, en conséquence, la baisse du recours à l'emploi indépendant y est particulièrement sensible. On constate corrélativement une salarisation croissante des métiers offerts, liée à une concentration du nombre d'entreprises dans ces secteurs. Une part grandissante des offres d'emplois concerne dorénavant les rayons des grandes surfaces, au détriment des petits commerces de proximité.

a) Une pénurie de bouchers et salariés formés

La pénurie de candidats au recrutement a fait l'objet d'un constat unanime de la part des distributeurs et des industriels.

Contrairement à certaines idées reçues, ce n'est pas principalement une question de salaire, comme l'a observé M. Frédéric Gheeraert, directeur général de Scamark, filiale de Leclerc, puisque, par exemple, les bouchers perçoivent le deuxième salaire le plus élevé des magasins de cette enseigne, après le directeur.

Cette hypothèse semble plausible puisqu'on peut la rapprocher du constat selon lequel les rayons boucherie dégagent une marge négative de 1,9 %, M. Philippe Chalmin ayant lui-même évoqué, parmi les explications possibles de ce chiffre, les frais de personnels spécifiques élevés dans les rayons boucherie (plus de 10 %) en raison du déficit de bouchers de qualité.

Face à une telle situation, certains distributeurs redoutent la disparition des rayons boucherie de la grande distribution faute de vivier suffisant de bouchers qualifiés.

b) L'urgence de la revalorisation des métiers de bouche

Il est certainement nécessaire de réactualiser les analyses portant sur les causes des difficultés de recrutement dans ces métiers, de tenir compte des souhaits des jeunes comme des besoins des entreprises et enfin d'identifier les passerelles et les perspectives d'évolution qu'offrent ces emplois.

Mme Sylvia Pinel, ministre du Commerce, de l'artisanat et du tourisme a rappelé le 16 octobre 2012 devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale que la persistance des métiers en tension est une anomalie alors que le chômage atteint des niveaux record. Elle a souligné la nécessité de valoriser l'image de ces métiers exigeants mais dont la rémunération est parfois meilleure que celle des cadres. Ce défi doit être relevé dès l'école, dans l'apprentissage et dans les formations professionnelles, en revalorisant l'enseignement professionnel et en développant les stages ainsi que les échanges d'expérience avec des anciens élèves. L'image de ces métiers doit également évoluer. Dans l'artisanat, le commerce et le tourisme, les métiers sont encore trop cloisonnés entre les femmes et les hommes. Des stéréotypes ou des idées reçues empêchent toutes les personnes d'y avoir accès facilement.

Votre mission préconise ainsi de développer les formations initiales et continues au sein de la filière viande, pour susciter les vocations et améliorer l'image des métiers de la viande.

Proposition n° 38 : Développer les formations initiales et continues au sein de la filière viande.

B. LE BIEN-ÊTRE ANIMAL : UNE PRÉOCCUPATION RELATIVEMENT RÉCENTE QU'IL FAUT CONFORTER

1. Le bien-être animal en élevage : des règles progressivement renforcées

a) De la protection animale au bien-être animal : la progression d'une idée

(1) La protection animale à l'épreuve de l'intensification de la pratique de l'élevage

Bien traiter les animaux de ferme fait partie intégrante de l'éthique de l'éleveur. Cette exigence a de profondes racines religieuses et philosophiques, en Orient, où certaines civilisations accordent un respect égal à la vie de l'animal et à celle de l'homme. En Occident, l'animal de ferme participe à la vie quotidienne comme force de traction, et son respect s'enracine plutôt dans la familiarité quotidienne. Car sur le plan des valeurs, l'animal n'est souvent qu'un outil. De ce point de vue, la théorie de l'animal-machine de Descartes s'inscrit dans la droite filiation de la Genèse, qui met les animaux au service de l'Homme.

Au demeurant, l'animal de ferme conserve une destination finale claire : être mangé pour nourrir l'humanité. Mais pour atteindre ce but, nul besoin de le malmené, de le maltraiter. L'éleveur a d'ailleurs intérêt à prendre soin de son cheptel. La zootechnie a mis en évidence depuis bien longtemps ce que les éleveurs savaient d'expérience : la qualité du lait ou encore celle de la viande, la rapidité de croissance d'un animal dépendent des conditions dans lesquelles il vit. Pour une fois, économie et éthique se rejoignent.

Ce bel équilibre est cependant mis à mal par l'industrialisation de l'élevage, à partir des années 1950. L'élevage hors sol retire les animaux des prés pour les amener à vivre regroupés dans des bâtiments clos, avec un minimum d'espace. Les poules pondeuses sont regroupées en batteries, pour les besoins de l'exploitation industrielles. Les porcs mâles sont castrés, pour éviter qu'ils ne deviennent ladres, et cette castration s'effectue sans anesthésie, générant de vives douleurs. Les veaux sont écornés pour ne pas s'infliger entre eux des blessures. Toutes ces modifications sont le fruit d'une recherche de

meilleure productivité et de meilleure gestion technique des élevages, dans laquelle le confort des animaux n'est pas la préoccupation première.

(2) La montée des exigences sociétales en matière de traitement des animaux

Le souci de mieux traiter les animaux de ferme n'est pas une préoccupation tout à fait nouvelle. C'est au Royaume-Uni que les premières réflexions sur la protection animale sont apparues, avec une première loi votée en 1822, sanctionnant les actes de cruauté sur les bovins, ovins et équins.

C'est au Royaume-Uni également que fut créée la Société de prévention de la cruauté envers les animaux, maison-mère de l'actuelle Société protectrice des animaux (SPA), qui en constitue la branche française, créée en 1845.

Dans leur ouvrage *La viande voit rouge* » précité, René Laporte et Pascal Mainsant¹ rappellent d'ailleurs qu'à la fin du XVIII^{ème} siècle, le philosophe anglais Jérémy Bentham fut le premier à revendiquer des droits pour les animaux, fondés sur l'idée de leur capacité à souffrir. En 1975, le philosophe australien Peter Singer, en publiant son ouvrage « Libération animale », ouvrait le débat sur les droits des animaux et faisait avancer la cause d'un meilleur traitement par les hommes, d'une plus grande prise en considération de leur situation.

Les auteurs du rapport d'expertise scientifique de l'Institut national de la recherche agronomique (Inra) de 2009 sur les douleurs animales énoncent, dans leur préambule, qu'« *on constate dans nos sociétés une sensibilité croissante à la douleur des animaux telle qu'elle peut se manifester dans des situations variées : expérimentation animale, maltraitance des animaux de compagnie, de spectacle, et élevage des animaux destinées à l'alimentation humaine* ».

Une étude menée en cette même année 2009 par la Commission européenne montrait que 64 % des européens accordaient de l'importance à la question du bien-être animal.

Des mouvements de défense des animaux se sont structurés et portent la cause de l'amélioration de leur sort, à toutes les étapes de leur vie : dans les élevages, dans les transports, à l'abattage. Votre mission d'information a rencontré un grand nombre d'interlocuteurs sur ces questions : l'œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoir (OABA), la Fondation Brigitte Bardot, la SPA, la société nationale pour la défense des animaux (SNDA), la Protection mondiale des animaux de ferme (PMAF), l'association L214. Au niveau européen, elle a rencontré à Bruxelles l'organisation *Eurogroup for animals*.

La prise en compte du bien-être animal est également devenue un sujet d'expertise des vétérinaires. L'organisation mondiale de la santé animale (OIE) l'avait inscrit au titre de ses domaines d'action prioritaires pour 2001-

¹ René Laporte et Pascal Mainsant, *La viande voit rouge*, 2012.

2004 et un groupe de travail sur le sujet met à jour régulièrement depuis 2004 des recommandations, en fonction des progrès de la science.

(3) Le bien-être animal : une notion évolutive

La réflexion sur le traitement des animaux n'a cessé de progresser. Au-delà de la prohibition des mauvais traitements, il y a eu à partir des années 1960, à l'origine au Royaume-Uni, un souci d'améliorer le sort des animaux à travers la construction d'un nouveau concept : celui du bien-être animal.

Il n'existe pas de définition figée du bien-être animal, qui constitue davantage une démarche en progrès continus.

C'est en 1965 que le comité pour le bien-être des animaux de ferme (*Farm Animal Welfare Council*), mis en place par le gouvernement anglais et présidé par le Dr Brambell, **a défini les cinq besoins fondamentaux des animaux – que la littérature appelle aussi les cinq libertés :**

- Absence de faim, de soif et de malnutrition: accès libre à l'eau et à la nourriture adaptée en quantité suffisante ;

- Maintien du confort de l'animal: environnement approprié (abris, aire de couchage) ;

- Absence de douleur physique, de maladie ou de blessures, impliquant des actions de prévention et éventuellement des traitements ;

- Expression des comportements normaux : espace suffisant et possibilité de contact et d'interaction avec les autres ;

- Absence de peur ou d'anxiété : traitement et condition de vie n'induisant pas de détresse psychologique.

C'est à l'aune de ces cinq critères que l'on peut juger des progrès des pratiques.

b) Une réglementation nationale et européenne qui ne cesse de se renforcer

(1) Les progrès de la réglementation nationale en matière de bien-être animal

La prise en compte de la problématique du traitement des animaux de ferme par la loi française s'est faite de manière plus tardive qu'au Royaume-Uni.

Le code civil reconnaissant à l'animal un statut d'objet, son propriétaire peut exercer tous les droits qui s'y attachent : le vendre, le louer, mais aussi l'utiliser et le traiter comme bon lui semble. Il faut attendre la loi Grammont du 2 juillet 1850 pour encadrer ce droit, la loi punissant d'une amende et de prison les mauvais traitements infligés publiquement aux animaux. Il faudra attendre plus d'un siècle pour qu'un décret, en 1959, punisse les mauvais traitements, qu'ils soient publics ou non. Aujourd'hui, l'article 521-1 du code pénal punit de deux ans

d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende les actes de cruauté envers les animaux.

L'article 9 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 constitue une avancée significative dans l'amélioration de la protection juridique de l'animal. Il définit l'animal domestique comme un « être sensible qui doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce ». Ces dispositions ont été codifiées aux articles L. 214-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

Mais si la loi nationale fixe les principes généraux de protection des animaux, c'est au niveau européen que se définissent désormais pour l'essentiel les normes de bien-être animal.

(2) L'Europe en pointe sur le bien-être animal

L'Union européenne a développé une législation de plus en plus complète et sophistiquée pour améliorer la protection des animaux de ferme, en adoptant des normes parmi les plus élevées du monde en la matière.

La référence au bien-être des animaux comme exigence à respecter avait été introduite dans le traité de Maastricht puis dans le traité d'Amsterdam, dans le premier sous la forme d'une déclaration annexe, et dans le second sous la forme d'un protocole, intégré au traité.

Le traité de Lisbonne est allé encore plus loin puisque son article 13 stipule que : « *Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux* ».

Depuis le début des années 1990, les aides de la politique agricole commune (PAC) sont subordonnées non seulement à des conditions relatives à la protection de l'environnement, mais aussi au respect de la réglementation européenne en matière de bien-être animal.

Pour la première fois en 2006, la Commission européenne avait adopté un plan d'action communautaire pour la protection et le bien-être des animaux. Début 2012, elle a présenté une stratégie européenne pour la période 2012-2015¹, poursuivant plusieurs objectifs : améliorer l'application de la réglementation, poursuivre son perfectionnement, simplifier lorsque c'est possible, soutenir les actions de mise en conformité des États membres, porter les questions de bien-être animal auprès des pays tiers, améliorer la

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur la stratégie de l'Union européenne pour la protection et de le bien-être des animaux au cours de la période 2012-2015 du 19 janvier 2012 - COM(2012) 6 final/2.

communication sur le bien-être animal auprès des consommateurs et du public. Cette stratégie prévoit une liste de 20 actions.

Les domaines d'intervention de l'Union couvrent l'ensemble du spectre de la protection animale :

- Le **domaine des transports** a été le premier réglementé. Signée en 1968, la Convention européenne pour la protection des animaux en transport international a été suivie de plusieurs règlements communautaires¹ qui imposent un espace minimum pour les bêtes, la fourniture d'eau, des durées maximales de transport.

- Le **domaine de l'élevage** lui-même a fait l'objet d'une convention européenne pour la protection des animaux d'élevage, signée en 1976. Une abondante réglementation a été édictée pour imposer des normes minimales pour les veaux, les porcs, les poules pondeuses, les poulets de chair. L'action de l'Union européenne en matière de bien-être animal en élevage s'appuie en outre sur une réglementation horizontale très précise², déclinée ensuite dans chaque État membre.

La tendance au renforcement permanent de ces normes ne se dément pas, conduisant les éleveurs à faire des efforts de modernisation pour mieux répondre aux exigences du bien-être animal. Plusieurs exemples récents en attestent : la directive n° 1999/74/CE, établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses a prohibé l'élevage de celles-ci dans des cages non aménagées. L'ensemble des producteurs d'œufs ont été obligés de se mettre aux normes au 1^{er} janvier 2012. Il en va de même en matière de superficie des cases pour les truies gestantes, qui doivent être augmentées avant le 1^{er} janvier 2013, en application de la directive n° 2008/120/CE, établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs.

- Le **domaine de l'abattage**, enfin, est régi par la convention européenne sur la protection des animaux d'abattoir, signée en 1979. Une première directive, prise en 1974, avait été remplacée par une seconde, plus exigeante, en 1993. Enfin, l'Europe s'est dotée, avec le règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort, d'un outil plus précis destiné à homogénéiser les pratiques en Europe.

D'une manière générale, même si les normes sont communes et doivent s'appliquer à tous, la protection effective du bien-être animal dépend de l'arsenal de surveillance et de contrôle mis en place au niveau de chaque

¹ Règlement (CE) n° 1255/97 du Conseil du 25 juin 1997 concernant les critères communautaires requis aux points d'arrêt et adaptant le plan de marche visé à l'annexe de la directive 91/628/CEE, ou encore règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) n° 1255/97.

² Directive du Conseil n° 98/58/EC du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages.

État-membre, ainsi que de l'utilisation ou non des marges de manœuvre laissées par la réglementation communautaire.

Si globalement, le niveau de protection animale offert par l'Union européenne est élevé, il existe encore des disparités nationales. La France, de ce point de vue, semble se situer dans une situation médiane. L'application des normes de bien-être animal y intervient parfois avec retard, conduisant l'Union européenne à des rappels à l'ordre : ainsi, le 21 juin 2012, la Commission européenne avait adressé à la France, mais aussi à la Belgique, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, Chypre, la Hongrie, les Pays-Bas, la Pologne et le Portugal un avis motivé pour non-respect de la législation sur le bien-être des poules pondeuses¹. D'une manière générale, le non-respect des normes européennes de bien-être animal expose au risque de recours en manquement.

2. Un impératif : améliorer le bien-être animal à l'abattoir

a) L'abattage au cœur des réflexions sur le bien-être animal

La transformation de l'animal en viande passe par un moment-clef : la mise à mort, qui doit répondre à des conditions sanitaires strictes, mais aussi à des normes assurant la limitation des souffrances animales.

Le rapport d'expertise de L'Inra précité analyse les douleurs liées aux pratiques d'abattage. Il identifie deux phases :

- **Avant l'abattage**, de la sortie de l'animal de l'exploitation à la bouverie de l'abattoir (pour les bovins), en passant éventuellement par les parcs des marchands de bestiaux, le bien-être animal est altéré par le stress, des modifications de comportement des animaux. Les opérations de ramassage peuvent aussi occasionner des blessures, en particulier avec le ramassage mécanique des volailles. Enfin, l'amenée, dernière étape entre les locaux de stabulation et le poste d'abattage, est parfois source de stress à cause des cadences élevées qui doivent être tenues.

- **Au moment de l'abattage** : la question qui se pose à ce stade est celui du procédé de mise à mort choisi. Votre mission considère que le principe qui doit guider les politiques publiques, à ce stade, doit consister à **prévenir les souffrances évitables**. Cette problématique concerne plus de 10 millions de ruminants, 25 millions de porcs et environ 1 milliard de volailles et de lapins chaque année.

¹ Source : Agrapresse n°3356, 25 juin 2012.

Les abattages en France (en milliers de têtes)		
Espèce	2005	2011
Gros bovins (taurillons, bœufs, génisses, vaches)	3 519	3 712
Veaux	1 751	1 440
Ovins et caprins	6 374	5 402
Équins	22	17
Porcins	25 116	24 826
Volailles	947 300	980 600
Lapins	39 000	34 000

Source : FranceAgriMer & SSP

En ce sens, la voie choisie par la réglementation française, depuis le décret n° 64-334 du 16 avril 1964 relatif à la protection de certains animaux domestiques et aux conditions d'abattage, passe par un étourdissement préalable à l'abattage. À l'origine, cette règle n'existait d'ailleurs que pour les espèces équine, bovine, ovine, caprine et porcine, avant d'être étendue aux volailles, lapins, et autres animaux de basse-cour.

La réglementation européenne a repris cette exigence. Le règlement n° 1099/2009 précité précise que « *la protection des animaux au moment de leur abattage ou de leur mise à mort est une question d'intérêt public* »¹. Il inscrit la réglementation européenne dans le cadre prescrit par les recommandations de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (Efsa) et celles de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE)² et pose le principe en son article 4 d'un étourdissement avant mise à mort. L'objectif est d'insensibiliser les animaux avant la mise à mort ou la saignée.

Extraits du règlement n° 1099/2009 du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort

Article 4 - Méthodes d'étourdissement

Les animaux sont mis à mort uniquement après étourdissement selon les méthodes et les prescriptions spécifiques relatives à leur application exposées à l'annexe I. L'animal est maintenu dans un état d'inconscience et d'insensibilité jusqu'à sa mort.

Article 5 - Contrôle de l'étourdissement

Les exploitants veillent à ce que les personnes chargées de l'étourdissement ou d'autres membres désignés du personnel procèdent à des contrôles réguliers pour s'assurer que les animaux ne présentent aucun signe de conscience ou de sensibilité pendant la période comprise entre la fin de l'étourdissement et la mort.

Une telle solution est nécessaire pour ne pas pratiquer la saignée à vif. Le règlement précise d'ailleurs bien que l'étourdissement n'abolit pas la douleur, mais qu'elle est capable de la limiter au maximum. Le considérant n° 2 du règlement indique ainsi que « *la mise à mort des animaux peut provoquer chez eux de la douleur, de la détresse, de la peur ou d'autres formes de souffrance, même dans les meilleures conditions techniques*

¹ Considérant n° 4.

² Considérants n° 6 et 7.

existantes. Certaines opérations liées à la mise à mort peuvent être génératrices de stress, et toute technique d'étourdissement présente des inconvénients ».

La saignée demeure en effet une étape incontournable. Comme le rappellent les auteurs du rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de novembre 2011 consacré à l'abattage rituel : *« la saignée a un rôle dans la salubrité des carcasses et à ce titre constitue une prescription réglementaire car la présence de sang serait favorable à la multiplication et à la diffusion microbienne dans les masses musculaires, susceptible d'altérer leur salubrité et leur bonne conservation. Elle permet aussi un meilleur aspect de la carcasse »*¹.

Dès lors, l'objectif est de disposer de la meilleure technique permettant de limiter les souffrances animales lors de l'abattage.

b) La difficile mesure des douleurs animales à l'abattage

Lancée en 2008 à l'issue des rencontres Animal-Société, l'expertise scientifique collective (ESCo) de l'Inra sur les douleurs animales a donné lieu, sous la direction du chercheur Pierre Le Neindre, à la production en 2009 d'un volumineux rapport faisant l'état des connaissances sur la question. Le champ du rapport ne se bornait pas à une évaluation de la douleur animale à l'abattage mais analysait les phénomènes pouvant être observés tout au long de la vie de l'animal.

Les auteurs du rapport s'avèrent très prudents en précisant d'emblée : *« il est très difficile d'appréhender la capacité de perception du cerveau lors de l'abattage »*. Néanmoins, ils ont procédé à une étude poussée de la littérature scientifique sur le sujet, ainsi qu'à une description des procédés techniques mis en œuvre pour obtenir l'étourdissement des animaux :

- **L'électronarcose** consiste à appliquer un courant électrique à travers le cerveau. Elle entraîne en principe un étourdissement immédiat. Elle peut être en théorie appliquée à toutes les espèces mais n'est utilisée en France que pour les veaux, les ovins, les porcs et les volailles. Les volailles sont trempées dans un bac d'eau à travers lequel passe le courant, tandis que pour les plus gros animaux, des pinces d'électronarcose assurent le contact entre les électrodes et la bête.

- La **mèche captive** est une technique qui vise à provoquer une percussion sur le cerveau de l'animal, détruisant son système nerveux. Elle est pratiquée soit avec une mèche perforante soit sans perforation, le coup étant tiré depuis un pistolet d'abattage, le *Matador*². La technique de la tige perforante est la plus répandue pour les gros bovins. Le rapport de l'Inra note un taux d'échec d'étourdissement par cette technique allant de 6,1 à 16,3 %.

¹ Rapport du CGAAER n° 11167, *La protection animale en abattoir : la question particulière de l'abattage rituel*, novembre 2011.

² Nom commercial du pistolet d'abattage le plus répandu sur le marché.

En cas d'échec, un second coup doit être tiré. Le rapport note, qu'un tir raté « *peut être une source de douleur intense* ».

- **L'étourdissement par gaz** existe pour les volailles et les porcs. L'anesthésie gazeuse est provoquée par l'action acidifiante du CO₂ sur le sang, et par conséquent sur le liquide céphalo-rachidien, entraînant une perte de connaissance. Cette technique n'est mise en œuvre que dans des abattoirs traitant des gros volumes (environ 35 en France) et semble particulièrement fiable et rapide.

c) L'abattage rituel, une exception aux règles du bien-être animal à l'abattoir

(1) Qu'est-ce que l'abattage rituel ?

L'abattage après étourdissement est la règle, mais connaît une exception notable : en effet, comme le permet la réglementation européenne, l'étourdissement n'est pas obligatoire lorsque des méthodes particulières d'abattage sont prescrites par des rites religieux. **En l'occurrence, il s'agit des rites juifs et musulmans, dans le but de produire de la viande *casher* dans le premier cas et *halal* dans le second cas.** Il n'appartient pas à votre mission d'entrer dans le détail des prescriptions religieuses liées à l'abattage ni d'entrer dans les controverses théologiques les concernant. Il est cependant important de connaître les grandes lignes de ces prescriptions pour en analyser les conséquences sur le bien-être animal.

(a) L'abattage rituel musulman

La religion musulmane pose un certain nombre d'interdits alimentaires que doivent respecter les croyants (porc, alcool), parmi lesquels figure la consommation de viande qui n'aurait pas été abattue de manière licite (*halal*). L'abattage répond donc à des prescriptions particulières :

- **L'animal doit être conscient au moment de l'abattage.** En tout état de cause, aucune technique d'insensibilisation irréversible ne peut être appliquée à l'animal avant sa mise à mort.

- **Cet abattage se pratique en égorgeant l'animal selon une technique particulière**, incluant le tranchage de la trachée, l'œsophage, et les deux veines jugulaires intérieure et extérieure. Le geste doit être propre, exécuté d'un seul coup, avec un couteau très tranchant, pour limiter les souffrances de l'animal.

- **Le sacrificateur doit être musulman, majeur et en possession de ses facultés mentales.** Le sacrificateur doit orienter son visage et la tête de l'animal vers La Mecque. L'article R. 214-75 du code rural et de la pêche maritime prévoit que les sacrificateurs fassent l'objet d'une habilitation par un organisme religieux agréé par l'État. À ce jour, seules trois mosquées en France sont habilitées à délivrer des cartes de sacrificateur : la Grande

mosquée de Paris (depuis un arrêté du 15 décembre 1994), la Grande mosquée de Lyon et la mosquée d'Évry (depuis un arrêté du 27 juin 1996).

Les viandes issues d'un abattage rituel peuvent ensuite faire l'objet d'une certification *halal* apportée par un organisme certificateur.

(b) L'abattage rituel juif ou *shehita*

La religion juive impose également des interdits alimentaires et encadre strictement les conditions d'abattage des animaux, pour que leur viande soit jugée consommable et reçoive la qualification de *casher*. Schématiquement, ces conditions sont les suivantes :

- **L'animal doit ne pas être étourdi**, ce qui le rendrait *taref*, c'est à dire impropre à la consommation. Il doit être saigné en étant suspendu la tête en bas, afin que la saignée soit parfaite.

- **Le sacrificateur ou *shohet* doit être expérimenté et réviser en permanence les enseignements théoriques de la *shehita***, qui est la technique de l'abattage rituel juif. Il coupe, au moyen d'un couteau particulier appelé *hallaf* ou *sakin*, la trachée, l'œsophage, les carotides et les jugulaires. Il ne doit pas aller jusqu'aux vertèbres cervicales. Les sacrificateurs sont habilités par la Commission Rabbinique Intercommunautaire de Paris.

- De la même manière que la *cacheroute* (code alimentaire juif) interdit la consommation de certaines viandes, de cheval ou de lapin par exemple, elle **prohibe la consommation de certaines parties des animaux** : sang, suif, nerf sciatique. L'extraction du nerf sciatique étant trop compliquée pour être encore pratiquée, les parties arrières des animaux, à partir de la 8^{ème} côte, susceptibles d'avoir été en contact avec le nerf sciatique, sont écartées du circuit *casher*.

En outre, la carcasse doit être vérifiée après l'abattage, pour s'assurer qu'elle ne présente pas d'imperfections. C'est la *bediqua*, qui s'attache surtout à examiner l'état des poumons. Toute lésion conduit à écarter la carcasse du circuit *casher*.

(2) Quelles répercussions en matière de souffrances animale ?

Les conséquences de l'absence d'étourdissement sur la souffrance animale lors de l'abattage ont fait l'objet de vifs débats avec les représentants des cultes lors des auditions menées par votre mission.

La littérature scientifique sur les souffrances animales lors des abattages sans étourdissement est déjà assez fournie. Dans un avis rendu en 2004, le groupe scientifique sur la santé animale et le bien-être des animaux (AHAW) de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (Efsa) avait estimé qu'« *en induisant une inconscience et une insensibilité, l'étourdissement peut éviter et minimiser les réactions de peur et d'anxiété, au même titre que les douleurs, les souffrances et la détresse, chez les animaux concernés* » et en tirait la conséquence suivante : « *il convient de donner la priorité, dès lors que*

cela est possible, aux méthodes induisant simultanément ou consécutivement l'inconscience et la mort ». Mais l'Efsa n'avait pas procédé à une évaluation de la souffrance lors d'abattages sans étourdissement.

L'expertise collective de l'Inra de 2009 est allée plus loin. Elle constate que l'abattage rituel entraîne une perte de conscience de l'animal plus tardive qu'avec l'étourdissement, cette perte de conscience étant la conséquence de la saignée, qui provoque une brutale chute de tension de l'animal. Rapide chez le mouton, intervenant en moyenne après 14 secondes, elle l'est aussi pour les volailles, allant de 14 à 44 secondes. En revanche, la perte de conscience peut être plus lente pour les veaux, pouvant prendre de quelques secondes à plusieurs minutes, et chez les gros bovins. On constate aussi une grande variabilité dans les délais de perte de conscience entre animaux. La présence de faux anévrysmes ou encore les mauvaises techniques des opérateurs ralentit la saignée et peut entraîner une agonie longue pour certains d'entre eux. **Une durée maximale de 14 minutes avant la perte de conscience totale pour les bovins a été enregistrée.** En tout état de cause, le geste très invasif de l'égorgeage et la longue durée d'agonie qui peut s'en suivre sont susceptibles d'entraîner d'intenses souffrances pour les animaux concernés, comme l'ont rappelé l'ensemble des vétérinaires auditionnés par votre mission.

L'Anses a été également amenée en décembre 2012 à rendre un avis¹ relatif à « la protection des veaux de boucherie au moment de leur mise à mort en l'absence d'étourdissement ». Constatant que certains veaux restaient conscients après 45 secondes, elle recommandait de les maintenir durant toute cette durée dans les équipements de contention, et de procéder à un étourdissement post-jugulation dans les 5 secondes de l'égorgeage, si possible, et en cas de conscience de l'animal après 45 secondes, de le faire systématiquement après 45 secondes.

Interrogés par votre rapporteure durant les auditions, les vétérinaires ont exprimé la conviction que les animaux souffraient davantage lorsque l'abattage est effectué sans étourdissement que lorsqu'il est pratiqué avec étourdissement. M. Michel Baussier, président du Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires déclarait ainsi le 18 avril 2013 : « *Il est irréfutable que les animaux souffrent lors de ces mises à mort* ».

Ces données scientifiques sont toutefois contestées par les représentants des cultes musulman et juif. Lors de la table ronde avec les responsables du culte musulman, qui s'est tenue le 23 mai 2013, M. Kahlil Merroun, recteur de la mosquée d'Évry indiquait : « *le sacrificateur est chargé de veiller à ce que les animaux ne souffrent pas* ». M. Mohamed Moussaoui, alors président du Conseil français du culte musulman (CFCM) ajoutait : « *Nous sommes convaincus que l'abattage rituel est ce qui fait le moins souffrir les animaux* », évoquant des travaux scientifiques qu'ils n'ont pas été en mesure de fournir à votre mission.

¹ Avis de l'Anses sur la saisine n° 2012-SA-0239 (saisine liée n° 2012-SA-0231).

Lors de l'audition de MM. Joël Mergui, président du consistoire central israélite de France et Bruno Fiszson, conseiller du Grand Rabbin pour les questions d'abattage, le 26 juin 2013, la même conviction a été avancée. L'étourdissement a été pointé comme source de souffrances animales, dans la mesure où l'opération peut parfois consister à perforer le crâne de la bête. Le respect de l'animal qui fonde la *shehita* se traduisant par un geste plus rapide et plus net, entraînerait une mort plus rapide de l'animal, qui ne sentirait rien. Telle a été, en substance, la thèse présentée. Il existerait une littérature scientifique à l'appui de cette thèse réfutée dans l'étude sur la souffrance animale publiée par l'Inra¹.

Il est toujours possible de réclamer encore davantage de données scientifiques. Mais il semble à votre mission qu'il existe aujourd'hui suffisamment d'éléments pour pouvoir affirmer que l'abattage avec étourdissement est le mode d'abattage qui minimise les souffrances animales. L'Efsa, l'Anses et l'Inra sont formels à ce sujet.

(3) Des interrogations sur le risque sanitaire lié à l'abattage rituel

La pratique de l'abattage rituel a également été questionnée au regard du risque sanitaire induit par cette technique. Dans une communication publiée au Bulletin de l'Académie vétérinaire de France en 2008, Pascale Dunoyer, vétérinaire chef de bureau à la direction générale de l'alimentation (DGAL) indiquait ainsi que : « *des pratiques liées à la mise en œuvre du rituel d'abattage peuvent avoir des conséquences en termes de salubrité et de sécurité des carcasses. Nous pouvons citer à ce titre le tranchage de la trachée et de l'œsophage qui peut provoquer le déversement du contenu gastrique (voire pulmonaire) sur les viandes de têtes, de gorge et de poitrine. La pratique de la betiqua (inspection dans le rituel casher) peut avoir deux inconvénients majeurs : lorsque la betiqua est réalisée sur des carcasses au sol, la peau de l'animal peut être souillée. Ensuite, on note que la boutonnière réalisée en vue de l'inspection des viscères peut provoquer une fragilisation des attaches des viscères et un risque accru d'éviscération ratée avec souillure de la carcasse.* »². Plusieurs scientifiques ont pointé le risque de contamination de la viande par la bactérie *Escherichia coli*.

Les auditions menées et la documentation scientifique disponible ne permettent cependant pas de conclure de manière formelle à un risque sanitaire accru du fait de l'abattage rituel. La viande issue des filières d'abattage rituel n'étant le plus souvent pas identifiée en tant que telle, aucune statistique n'est aujourd'hui disponible. Toutefois, interrogé à ce sujet, un vétérinaire

¹ Pr Temple Grandin, *Religious slaughter and animal welfare : a discussion for meat scientists*, in *Meat Focus International*, 1994.

Pr Joe M. Regenstein, *The Politics of Religious Slaughter, How Science Can be Misused*, Essai, 1994.

² La réglementation applicable dans le domaine de l'abattage rituel, communication de Pascale Dunoyer, *Bulletin de l'Académie vétérinaire de France*, 2008.

d'*Eurogroup for animals* a déclaré à la mission que le risque de contamination par la bactérie *Escherichia coli* était bien réelle.

L'étiquetage des viandes issues des filières d'abattage rituel permettrait d'avoir enfin d'avoir des statistiques fiables à ce sujet.

Les carcasses issues d'animaux abattus rituellement sont inspectées de la même manière que les carcasses d'animaux abattus de manière conventionnelle. Pour les gros bovins, cette inspection par les services vétérinaires est systématique et conduit à saisir les carcasses souillées.

Dans un avis du 10 décembre 2010 relatif aux contaminations microbiologiques des viandes à l'abattoir¹, l'Anses indique qu'elle n'identifie pas le déversement de rumen comme une source de risques sanitaires, les risques principaux de contamination des carcasses venant du cuir et des accidents d'éviscération. Au demeurant, la technique du parage de la plaie de saignée qui consiste en un retrait des tissus souillés directement attenants à la zone de saignée, rendue obligatoire par la réglementation sanitaire, permet de minimiser les risques.

Au final, les risques sanitaires liés à l'abattage rituel n'ont pas été mis en évidence de manière nette. Les difficultés tiennent certainement aux pratiques mises en œuvre. Dans le même avis de l'Anses, leurs auteurs soulignent que : « *l'abattage avec des instruments malpropres peut conduire à une contamination en profondeur de la carcasse* ». En effet, en abattage rituel, le même couteau est utilisé dans un seul mouvement pour couper la peau, la trachée et l'œsophage. Rencontré par votre mission, le Dr Michel Courat a indiqué que « *les bactéries qui se trouvent sur la peau peuvent donc passer à travers les tissus et contaminer la viande* ».

À ce jour, faute d'informations, il paraît difficile de conclure sur le risque sanitaire spécifique lié à l'abattage rituel. Une vigilance doit cependant être maintenue pour conserver un niveau élevé de sécurité sanitaire, quel que soit le mode d'abattage.

d) L'abattage rituel : une pratique dérogatoire qui tend à se banaliser ?

(1) La réponse à un marché en pleine expansion

L'abattage rituel correspond à une demande de consommateurs, qui souhaitent consommer des produits *cashier* ou *halal* :

- **Le marché de la viande *cashier* est assez réduit et globalement stable.** Lors de son audition au Sénat, le président du Consistoire central israélite de France a indiqué que les abattages destinés au marché du *cashier* s'élevaient à environ 100 000 têtes de bétail par an, soit environ 1 % des abattages.

¹ Avis de l'ANSES, sur la saisine n° 2008-SA-0308.

- Le marché du *halal* en revanche est plus important et en pleine expansion. Le cabinet d'étude Solis estime ainsi que ce marché représente environ 5,5 milliards d'euros. Le cabinet Xerfi estime, pour sa part, que le marché croîtra de 9 % en 2013. Ces chiffres sont cependant à prendre avec beaucoup de précautions. Ils ne concernent en effet pas uniquement la viande et ne constituent que des estimations. Dans son rapport d'enquête sur le champ du *halal* de 2005, le Comité permanent de coordination des inspections (Coperci) estimait la consommation de viande *halal* en France à environ 336 000 tonnes équivalent carcasse (tec), soit environ 6 % de la consommation de viande. Ceci reste une estimation.

Lors de son audition devant la mission, M. Cheikh Alsid, responsable du service *halal* de la mosquée de Paris, précisait que les importations de viande *halal* représentaient environ 108 000 tec, soit 21 % des importations de viande en France. Les abattages assurés sur le territoire national assurent donc bien l'essentiel de l'alimentation du marché de la viande en produits *halal*. Une partie de la production est également destinée à des marchés d'exportation. C'est le cas pour le grand export de volaille vers le Moyen-Orient, mais aussi pour les exportations de viande bovine. Le rapport précité du Coperci de 2005 estime cependant que ces marchés extérieurs ne représentent qu'environ 200 millions d'euros de chiffre d'affaires et à peine 1 % de la production nationale.

Il faut noter au passage que de grandes quantités de viandes d'importation porteuses de la certification *halal* sont issues de filières d'abattage rituel avec étourdissement, les autorités religieuses de certains pays musulmans ne faisant pas obstacle à l'insensibilisation des animaux avant la mise à mort.

Au final, le marché domestique de la viande *halal* est donc le principal débouché de l'abattage rituel.

(2) Quels sont les volumes d'abattage rituel ?

Pratique dérogatoire, justifiée par des considérations religieuses, l'abattage sans étourdissement devrait ainsi demeurer dans des limites précises, correspondant au besoin des consommateurs de produits *halal* et *casher*.

Durant la campagne des élections présidentielles de 2012, une polémique sur l'ampleur des filières d'abattage rituel *halal* s'est développée à partir d'un constat simple : l'ensemble des abattoirs d'Ile-de-France pratique ce mode d'abattage, laissant penser que l'ensemble de la viande consommée en Ile-de-France serait issue de filières rituelles. Cette affirmation ne résiste certes pas à l'examen des circuits de commercialisation, l'Ile-de-France qui n'est pas une région d'élevage, n'étant auto-provisionnée en viande qu'à 2 ou 3 %. Le reste des viandes consommées provient d'autres régions. La polémique renvoie cependant à une réelle interrogation sur la diffusion de l'abattage rituel.

Il existe une certaine confusion sur les données chiffrées correspondant à l'abattage rituel :

- **Le rapport du Coperci** précité estimait déjà que l'abattage rituel excédait très largement les volumes commercialisés dans les filières rituelles, en ce qui concerne le *halal*, considérant que les abattages représentaient 800 000 à 900 000 tec par an, pour une consommation de 336 000 tec. Sur ces bases, le COPERCI estimait à environ 20 % le pourcentage d'abattages rituels pour les bovins. Il s'agissait d'une estimation et non d'un recensement.

- **Le rapport du CGAAER de 2011** indique un chiffre de 51 % d'abattages rituels, toutes espèces de ruminants confondues (40 % pour les bovins adultes, 26 % pour les veaux, 58 % pour les ovins et 22 % pour les caprins). Ce chiffrage ne se base pas sur un recensement de l'activité de tous les abattoirs de France mais sur une étude de l'Unité d'audit sanitaire (UAS) du ministère de l'agriculture, portant sur seulement une quinzaine d'abattoirs.

- **Interrogés par votre mission, les services du ministère de l'agriculture comme les professionnels à travers Interbev ont apporté la même réponse : l'abattage rituel concernerait 14 % du tonnage total des bêtes abattues, selon une étude menée par la direction générale de l'alimentation (DGAL) en 2011. En nombre de têtes, le chiffre monte cependant à 26 %, du fait de l'importance des abattages rituels d'ovins, pour lesquels les consommateurs de viande abattue rituellement portent de manière préférentielle leurs choix.**

Il est noté que ces chiffres ont été contestés par les représentants de l'OABA qui les ont même qualifiés de mensongers. Par ailleurs, le ministère de l'agriculture n'a pas été en mesure de fournir à votre mission les chiffres abattoir par abattoir. Aucun appareil statistique ne semble exister sur ce point.

Volumes 2010 - Espèce	VEAUX	GROS BOVINS	OVINS-CAPRINS	TOTAUX
Nombre d'animaux abattus rituellement	190 000	434 000	1 928 000	2 552 000
Nombre d'animaux abattus total France	1 455 000	3 589 000	4 565 000	9 609 000
% "rituel" sur nombre total d'animaux abattus en France	13%	12%	42%	26%
Tonnage "rituel"	24 000	158 000	44 000	226 000
Tonnage total France	198 000	1 318 000	90 000	1 605 000
% sur Tonnage *	12%	12%	49%	14%

Source : Ministère de l'agriculture

(3) La crainte de dérives

La progression de l'abattage rituel répond incontestablement à une progression de la demande, mais peut aussi traduire une dérive dans les pratiques des industriels, dont le risque est pointé par le rapport du CGAAER précité : « *Il existe une situation fragile où l'abattage rituel pourrait devenir la norme au lieu de rester une pratique dérogatoire. La cadence est un élément essentiel pour lequel les professionnels préfèrent un abattage sans étourdissement, qu'ils justifient en disant qu'ils peuvent ainsi pratiquer une commercialisation d'opportunité dans le circuit halal* ». Le rapport ajoute qu'une étude de 2003 précisait que « *seulement 20 % de la production halal était réellement commercialisée en circuit halal* ».

Les auditions et déplacements effectués par votre mission confirment ce risque de dérive. Un industriel hollandais indiquait ainsi qu'il faisait abattre tous ses veaux de manière rituelle, pour pouvoir répondre à toutes ses catégories de clients. L'abattage sans étourdissement est alors effectué pour avoir accès à une plus large palette de consommateurs.

Il existe une autre raison au basculement de l'abattage en « tout rituel » : le passage d'un système à l'autre est contraignant dans la gestion quotidienne de l'abattoir : l'abattage rituel ne peut se pratiquer qu'en début de cycle de production, après nettoyage complet des instruments et équipements. Il n'est donc pas rentable de faire alterner des séquences d'abattage rituel et non-rituel, ces alternances coupant le rythme de la chaîne.

Enfin, en abattage ovin, il semblerait que l'abattage rituel, en réduisant le nombre d'opérations, soit rendu moins coûteux, d'autant que les abatteurs sont parfois rémunérés directement par les cultes.

(4) Des circuits économiques importants et peu clairs

(a) La question du recyclage des viandes abattues rituellement dans le circuit traditionnel

Une part de la viande issue d'abattages rituels, effectués sans étourdissement, se retrouve donc dans les circuits classiques de distribution, sans aucune information sur le mode d'abattage. Il est difficile d'appréhender avec précision le phénomène.

Les viandes issues d'abattages destinés au circuit de la viande *cashier* peuvent se retrouver en grande quantité dans le circuit classique, pour plusieurs raisons :

- **La première tient aux exigences très élevées lors de la *bediqua*. Votre mission a ainsi été informée qu'environ une bête sur deux était écartée à ce stade.**

- La seconde tient aux **nécessités de recycler dans le circuit traditionnel les morceaux non consommés**. Les juifs suivant la *cashier* ne consommant pas la partie arrière des bêtes, les arrières (qui comprennent les

pièces nobles de l'animal : entrecôte, filet, faux-filet etc...) sont vendus hors du circuit *casher*.

Les viandes issues d'abattages destinés au circuit de la viande *halal* peuvent aussi se retrouver dans le circuit de commercialisation traditionnel. Les consommateurs musulmans consommant de manière privilégiée (mais non exclusive) des viandes issues des avants et des abats, là aussi, il est nécessaire de recycler les morceaux n'ayant pas trouvé preneur, qui se trouvent être là aussi issus des arrières, dans le circuit traditionnel. Le rapport du Coperci précité estimait que pour vendre un kilo de viande *halal*, il fallait abattre trois kilos.

Selon Interbev, le chiffre d'affaires correspondant aux carcasses et quartiers issus d'animaux abattus rituellement mais écartés des circuits de commercialisation rituels représenterait tout de même 210 millions d'euros par an.

(b) La certification : une certaine opacité voire une opacité certaine

Votre mission s'est intéressée également aux flux financiers liés à l'abattage rituel. Ces flux interviennent à deux niveaux.

- Le premier niveau est celui de la délivrance de la carte de sacrificateur. Pour les sacrificateurs musulmans, qui seraient un peu moins d'un millier, la délivrance de la carte de sacrificateur par les trois mosquées habilitées représente un coût d'environ 150 euros par an. L'enjeu financier de la délivrance de ces cartes est donc négligeable. La délivrance de la carte de *shohet*, valable six mois, représente aussi un enjeu financier négligeable.

- Le second niveau est celui de la certification. En effet, le caractère *halal* ou *casher* des viandes ne peut pas être apposé directement par l'abattoir ou l'atelier de découpe. Il faut qu'un organisme certificateur intervienne. Or, si la certification *casher* est très structurée, on ne peut pas en dire autant de la certification *halal*.

Concernant l'abattage, il semblerait que les situations soient très variables. Le *shohet* semble relever exclusivement des Consistoires et être payé par eux et non par les abattoirs. Son coût serait donc intégré à celui de la certification. En revanche, pour la production de viandes estampillées *halal*, les sacrificateurs peuvent tantôt être les salariés de l'abattoir, tantôt ceux de l'organisme de certification. Aucune statistique n'est disponible sur ce point.

C'est la certification qui donne lieu aux flux financiers les plus importants. La certification *casher* est centralisée en France par le Beth Din de Paris. Son coût serait d'environ 1 € par kilo de viande certifiée. D'après les calculs de votre rapporteure, en estimant la consommation de viande *casher* en France à un peu plus de 1 % du tonnage abattu, soit 20 000 tonnes¹, le total pourrait s'élever à environ 20 millions d'euros. Cette « taxe » s'analyse

¹ Chiffre confirmé par le chef du bureau central des cultes du ministère de l'Intérieur, M. Louis-Xavier Thirode, lors de son audition du 12 juin 2013 par la mission.

comme la contrepartie d'un service. Elle ne s'applique en principe qu'aux parties de la carcasse destinées à entrer dans le circuit *casher*, et se trouve donc répercutée sur le consommateur final, même si votre rapporteure n'a pas obtenu plus de précisions sur ce point. Les sommes collectées sont censées couvrir les coûts de la certification, dont le marché va bien au-delà du seul abattage : distributeurs comme intermédiaires de l'industrie peuvent aussi être mis à contribution pour obtenir la certification du Beth Din de Paris. Aucune donnée n'a pu être recueillie sur ce sujet.

La certification *halal* est en revanche, moins bien organisée. Le marché de la certification s'est développé de manière anarchique dans un cadre libéral et concurrentiel, avec des coûts de certification très variables. Lors de son audition au Sénat, Kamel Kabtane, recteur de la mosquée de Lyon, indiquait que ce coût pouvait aller de 1 à 3 centimes d'euros le kilo. Mais il peut aussi monter jusqu'à 15 centimes, tarif pratiqué, semble-t-il par l'association AVS (à votre service), d'après les informations fournies par les industriels. Payée par l'industriel, la certification, permet d'apposer le label *halal* sur la viande vendue. Certains organismes sont liés aux mosquées qui délivrent les cartes de sacrificateurs, d'autres sont totalement indépendants. Il est très difficile d'évaluer le chiffre d'affaires du marché de la certification *halal* : 30 millions d'euros, 60 millions, 100 millions, aucune étude ne permet de conclure. Là encore, une partie du coût correspond aux charges, essentiellement en personnel, de la certification. Celles-ci se répercutent sur le prix final payé par le consommateur.

Plusieurs associations de consommateurs se sont émues des insuffisantes garanties apportées par le label *halal*, certains organismes de certification pouvant même être qualifiés de fantaisistes. Le Conseil français du culte musulman (CFCM) a lancé depuis 2003 une démarche pour adopter une charte du halal permettant d'unifier les référentiels et les pratiques. Des difficultés internes au CFCM n'ont pas permis à la charte d'être adoptée, mais son président d'alors, M. Mohamed Moussaoui, a indiqué lors de son audition au Sénat qu'il avait bon espoir d'une relance du processus.

e) Un renforcement récent de la réglementation nationale

Si l'étourdissement est la règle, l'abattage sans étourdissement est permis par l'article 4 du règlement européen n° 1099/2009 précité, « *pour des animaux faisant l'objet de méthodes particulières d'abattage prescrites par des rites religieux* ». Le droit français applique cette exception. Le considérant n° 18 du règlement précité précise qu'il s'agit ainsi de respecter « *la liberté de religion et le droit de manifester sa religion ou ses convictions par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites, tel que le prévoit l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* ».

L'abattage rituel sans étourdissement est donc admis, pourvu qu'il soit effectué dans un abattoir. Le droit européen comme le droit national prohibent les abattages clandestins.

Le décret n° 2011-2006 du 28 décembre 2011, applicable à partir du 1^{er} juillet 2012, est venu renforcer l'encadrement de l'abattage rituel en imposant une autorisation préfectorale pour les abattoirs souhaitant pratiquer l'abattage rituel. Cette autorisation est subordonnée à des conditions plus strictes :

- **Les abattoirs devront mettre en place un système d'enregistrement destiné à vérifier que les abattages sans étourdissement correspondent à des commandes effectives.**

- Il faudra **justifier de la présence d'un matériel adapté** (box de contention) et d'un personnel dûment formé, ainsi que de procédures garantissant des cadences et un niveau d'hygiène adaptés à cette technique d'abattage.

En outre, un arrêté du 31 juillet 2012 oblige tous les opérateurs d'abattoir intervenant au poste d'abattage à être titulaires d'un **certificat de compétence** « protection des animaux dans le cadre de leur mise à mort ». Ce certificat est délivré à l'issue d'une formation. Les personnels pratiquant l'abattage rituel doivent donc, à compter du 1^{er} janvier 2013, suivre cette formation, qui comporte un module spécifique à l'abattage sans étourdissement.

Le renforcement de la réglementation vise à la fois à limiter les risques de généralisation de l'abattage sans étourdissement pour des raisons de commodité, mais aussi à professionnaliser davantage l'abattage avec et sans étourdissement. **Il est encore trop tôt pour faire un bilan de l'application de cette nouvelle réglementation. Votre mission souligne cependant que le succès de ces mesures dépend fortement des contrôles que l'administration pourra effectuer sur les opérateurs économiques**

f) Les propositions de votre mission commune d'information.

En matière d'abattage, le *statu quo* ne paraît aujourd'hui plus tenable. Pour autant, votre mission commune d'information se veut prudente dans ses préconisations et estime qu'une mise en œuvre graduelle de mesures d'information du consommateur serait à même de faire progresser dans la prise en compte du bien-être animal à l'abattoir.

(a) L'interdiction de l'abattage sans étourdissement : une piste pour le moment écartée

L'interdiction de l'abattage sans étourdissement a été mise en œuvre dans certains États membres de l'Union européenne : la Suède, la Grèce, le Luxembourg, certaines provinces de l'Autriche. Elle existe aussi en Norvège ou en Suisse. Le débat a lieu dans d'autres pays de l'Union : l'Allemagne, la Grande-Bretagne, le Danemark. En Pologne, une loi avait été votée en 2004 pour prohiber l'abattage rituel mais a été ensuite annulée par la Cour constitutionnelle. Aux Pays-Bas, une loi avait été votée en ce sens en 2011, mais le processus législatif n'est pas allé à son terme, les professionnels et

représentants religieux s'étant mis d'accord pour un étourdissement post-égorgement.

Suivre la voie de l'interdiction ne paraît pas possible pour des raisons à la fois juridiques et économiques :

- La liberté de religion, garantie par la Constitution française, en son article 1^{er}, implique le droit d'exercer son culte. Le Conseil constitutionnel vient de rappeler ce principe dans sa décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013 et le Conseil d'État vient de rejeter par un arrêt du 5 juillet 2013 une requête de l'OABA contestant le refus implicite du Premier ministre d'abroger la faculté d'abattage sans étourdissement en raison de prescriptions religieuses, en estimant que la République a le devoir de garantir le libre exercice des cultes. Le législateur peut naturellement intervenir pour organiser cette liberté de culte, et la concilier avec les autres principes constitutionnels, mais peut difficilement mettre un obstacle absolu à une pratique religieuse. Une interdiction totale de l'abattage rituel ne saurait être sélective : elle devrait concerner à la fois l'abattage pour les besoins du culte juif et du culte musulman, revenant pour, le premier cité, sur un droit qui existe depuis des siècles.

- La liberté de religion est garantie de manière encore plus forte par la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). Interdire l'abattage rituel constituerait une mesure restrictive au libre exercice des cultes qui aurait toutes les chances de conduire la France à une condamnation par la Cour de Strasbourg.

- Enfin, l'interdiction de l'abattage rituel priverait brutalement la filière d'un débouché non négligeable, à l'export, mais aussi et surtout sur le marché intérieur. Dans la situation difficile de l'élevage et de l'abattage, une telle mesure paraît inadéquate.

(b) L'étiquetage du mode d'abattage : une mesure nécessaire pour l'information du consommateur

Dès lors que l'interdiction de l'abattage rituel ne paraît pas praticable, **l'information du consommateur sur le mode d'abattage constitue la seule piste permettant de garantir à ceux qui ne veulent pas consommer des viandes issues d'animaux abattus sans étourdissement, de ne pas être trompés sur la marchandise.**

Il existe en effet une demande croissante d'information du consommateur, et la question du bien-être animal revêt une dimension de plus en plus importante dans les choix du client. Certains labels garantissant que la viande est issue d'animaux étourdis avant d'être abattus ont été mis en place, mais ils restent peu répandus.

La mise en place d'un étiquetage obligatoire du mode d'abattage s'inscrit dans le cadre juridique contraignant du règlement européen n° 1169/2011 précité. Son considérant n° 50 prend tout à fait en compte cette préoccupation, en énonçant que « *les consommateurs européens montrent un*

intérêt croissant pour la mise en œuvre dans l'Union de dispositions concernant le bien-être des animaux au moment de leur abattage, y compris pour le fait de savoir si l'animal a été étourdi avant d'être tué ».

Mais il inscrit cette question dans le cadre de la stratégie européenne sur le bien-être animal, en précisant : « *Il convient à cet égard d'envisager, dans le cadre de la future stratégie de l'Union pour la protection et le bien-être des animaux, une étude sur l'opportunité de donner aux consommateurs l'information pertinente au sujet de l'étourdissement des animaux* ». Présentée en 2012, la stratégie pour le bien-être animal 2012-2015 prévoit en son annexe la réalisation d'une étude sur « *l'opportunité de donner aux consommateurs des informations pertinentes au sujet de l'étourdissement des animaux* ».

Votre mission se prononce en faveur de l'information du consommateur sur ce point et souhaite que l'étude européenne soit achevée le plus rapidement possible.

Toutes les précautions devront naturellement être prises pour que l'étiquetage du mode d'abattage soit **non discriminatoire et non stigmatisant**. On pourrait par exemple envisager un système de codes pour indiquer les différents types d'étourdissement et les cas dans lesquels il n'y a pas d'étourdissement, à l'instar de ce qui existe en matière de conditions d'élevage des poules pondeuses. Il existe déjà une traçabilité forte dans le secteur de la viande, et particulièrement dans celui de la viande bovine. La mise à disposition de l'information sur le mode d'abattage ne devrait pas être techniquement difficile. L'information du consommateur serait intégrée dans le corpus global des règles de traçabilité, incluant l'origine, et pourquoi pas, demain, également l'alimentation du bétail ?

Proposition n° 39 : Instaurer un étiquetage obligatoire du mode d'abattage, selon des modalités non stigmatisantes.
--

(c) Améliorer les techniques d'abattage

Qu'il s'agisse d'abattage sans étourdissement ou pas, l'amélioration du bien-être animal à l'abattoir passe par une amélioration constante des techniques et une meilleure qualification des opérateurs. Il faut par exemple renforcer la formation des opérateurs pour ne pas connaître des incidents d'application du pistolet d'abattage atteignant les 15 %.

Le récent renforcement de la réglementation va dans le bon sens. Dans un contexte de difficultés économiques pour les abattoirs, la prise en compte des exigences en matière de bien-être animal, qui ne peuvent pas faire l'objet d'une bonne valorisation sous la forme d'un prix plus élevé que consent à payer le client final, ne fait qu'aggraver la situation d'une entreprise. Il n'y a aujourd'hui pas assez d'incitations pour améliorer le bien-être animal en abattoir. **Votre mission propose de développer des mécanismes**

encourageant les bonnes pratiques, au-delà des seules exigences réglementaires.

L'amélioration des techniques peut aussi concerner l'abattage sans étourdissement préalable. Certains abattoirs pratiquent déjà l'étourdissement post-égorgement, mais cette pratique se heurte à l'absence de consensus des autorités religieuses. En effet, le CFCM s'est positionné en 2010 de manière défavorable à l'étourdissement qu'il intervienne avant ou après la saignée. La question est débattue dans le cadre du projet DIALREL, soutenu par l'Union européenne. Votre mission propose que les discussions se poursuivent pour généraliser la technique de l'étourdissement post-égorgement, comme il se pratique dans d'autres pays européens.

D'une manière générale, votre mission propose également que les contrôles au poste d'abattage soient renforcés, de manière à prendre mieux en compte le bien-être animal et mieux suivre les incidents d'étourdissement ou d'égorgement.

Proposition n° 40 : Imposer des contrôles physiques des vétérinaires au poste d'abattage pour toutes les espèces, suivre les incidents d'étourdissement ou d'égorgement, et disposer d'un outil statistique abattoir par abattoir permettant de connaître les tonnages abattus sans étourdissement et d'éviter les dérives.

(d) Apporter de meilleures garanties au consommateur de viande halal

Le label *halal* offre des garanties qui dépendent surtout du sérieux de la société de certification. Comme l'indiquait Michel Turin, auteur de l'ouvrage « *Halal à tous les états* », publié début 2013, lors de son audition du 12 juin 2013, l'initiative pourrait venir des consommateurs musulmans eux-mêmes.

Le rapport du Coperci de 2005 précité indiquait lui aussi « *qu'il revient aux musulmans de France et aux représentants des filières de contribuer activement à la structuration du champ du halal* ». Le rapport évoquait plusieurs pistes, comme la création d'un certificat de conformité produit (CCP), dans le cadre des dispositifs existants du code rural et de la pêche maritime.

Il ne revient pas à l'État de s'immiscer dans la construction d'un arsenal réglementaire de garantie du *halal*, mais il peut jouer son rôle dans la répression des fraudes. **Les agents de la DGCCRF peuvent aujourd'hui intervenir pour réprimer toutes les formes de tromperie et de contrefaçon, mais ils ne pourront le faire que s'il existe une définition précise du label *halal*.**

CONCLUSION GÉNÉRALE

La filière viande joue un rôle économique, social et territorial déterminant en France, et la viande conserve une place de choix dans la gastronomie française. L'industrialisation de l'alimentation et la course aux prix bas déstabilisent cependant les repères des consommateurs comme des acteurs économiques de la viande et des produits carnés. **Il faut donc cesser la déstructuration de la filière.**

Éleveurs comme industriels sont aujourd'hui dans une situation économique difficile, que cela soit en viande bovine, en viande porcine ou en volaille. Mais le déclin n'est pas inéluctable.

La France dispose d'atouts majeurs : une excellence sanitaire qu'il faut conforter, un savoir-faire technique incontesté, un territoire propice au développement de la filière viande, à condition d'en maîtriser les impacts environnementaux.

La mission commune d'information s'est attachée à établir un diagnostic complet pour formuler ses 40 propositions, qui visent à améliorer la traçabilité dans la filière, à renforcer la compétitivité de ses maillons, et à répondre au défi de la durabilité.

Aucune de ces propositions ne suffira à elle seule à changer la donne. **C'est une politique d'ensemble qui doit être mise en œuvre en direction de la filière**, en tenant compte des spécificités de chaque segment et sans vouloir appliquer un modèle économique.

Le projet de loi d'avenir de l'agriculture annoncé par le Gouvernement sera un point de rendez-vous à ne pas rater pour la filière viande. Mais les changements doivent être également portés au niveau européen. Les progrès en matière d'étiquetage dépendent en effet largement de négociations à Bruxelles. La lutte contre les distorsions de concurrence relève aussi de l'Europe. **C'est à ces deux niveaux, national et européen, que la bataille devra être menée, pour redresser une filière qui le mérite.**

<p>Réunie le 17 juillet 2013, la mission commune d'information a adopté le présent rapport à l'unanimité des suffrages exprimés¹ et en a autorisé la publication.</p>

¹ *Abstention de M. Joël Labbé.*

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION D'EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mercredi 17 juillet 2013, sous la présidence de Mme Bernadette Bourzai, présidente, la mission commune d'information a procédé à l'examen du rapport de Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.

Mme Bernadette Bourzai, présidente. – Je veux d'abord remercier nos collègues pour leur assiduité. Nos travaux ont été fort intéressants ; nous avons fait quatre déplacements : à Bruxelles et aux Pays-Bas, en Bretagne, à Rungis et enfin dans l'Ain et la Saône-et-Loire. Nous avons mené 62 auditions, dont le compte-rendu est en ligne et sera annexé au rapport. Enfin, nous avons organisé deux tables rondes rassemblant une dizaine d'interlocuteurs. Les auditions nous ont occupés d'avril à juin, la rédaction du rapport, depuis fin juin. Je remercie toute l'équipe qui a participé à nos travaux.

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – Nos travaux, qui se sont déroulés sur une durée très courte, ont été particulièrement denses. Je remercie Mme la présidente et l'ensemble de nos collègues pour leur travail, leur disponibilité et pour la qualité de nos échanges, qui avaient pour objectif la pérennité de nos filières viande et l'intérêt général.

Cette mission a été créée à la suite du scandale de la viande de cheval vendue pour du bœuf, fraude qui a révélé que la viande est aussi une industrie de masse et une activité commerciale internationale. Ce sont 50 000 tonnes de viande de cheval qui ont fait l'objet de cette fraude, soit l'équivalent de 3 % de la production annuelle française de viande bovine. Des entreprises françaises ont participé plus ou moins volontairement au recyclage frauduleux de viande de cheval, comme Spanghero ou Comigel. D'autres, comme Fraishord, ont été victimes de l'effondrement du marché des lasagnes surgelées. Cette affaire, fraude et non scandale sanitaire, n'était toutefois pour nous qu'un prétexte à une réflexion plus large sur la filière viande. D'autant que si le consommateur a été trompé, il n'a pas été empoisonné.

La première question abordée par la mission a été celle du niveau de sécurité sanitaire des produits carnés en France et en Europe. La circulation non contrôlée des produits alimentaires n'est pas sans risques, or le consommateur exige un haut degré de sécurité sanitaire. Les alertes sanitaires ont des effets économiques dévastateurs, comme l'a montré la crise du concombre il y a deux ans. Dans le doute, les consommateurs se détournent du produit. Les dommages se comptent en centaines de millions d'euros, les producteurs étant les premiers touchés.

Nos constats sont toutefois rassurants. La réglementation a été renforcée depuis une quinzaine d'années, à la suite de la crise de la vache folle, et unifiée au niveau européen avec le paquet Hygiène de 2005. Le maître mot est la traçabilité, du pré à l'assiette. La sécurité repose d'une part sur les

entreprises du secteur, qui doivent mettre en œuvre des démarches qualité et contrôler leur approvisionnement et leur production, d'autre part sur l'État, en charge de l'agrément sanitaire et du contrôle des entreprises. L'abattage-découpe est particulièrement surveillé. Outre l'obligation de se doter de plans de maîtrise des risques, les abattoirs accueillent les services vétérinaires qui contrôlent les carcasses.

La crise de la viande de cheval a montré que la traçabilité fonctionne : le parcours des lots de viande incriminés a été identifié très rapidement. Mais elle a aussi montré la fragilité du système : alors que les cartons de viande, fraîche ou congelée, circulent librement en Europe, on manque de moyens financiers et humains pour renforcer les contrôles, et les escrocs sauront toujours contourner la loi... Nous avons découvert un commerce massif de viande en vrac sous forme de minerai, vendu comme une matière première banale via des circuits économiques complexes faisant intervenir des intermédiaires sur lesquels pèsent des obligations très légères, voire inexistantes.

Comment améliorer la confiance dans notre système ? Nos propositions s'articulent autour de l'idée de coproduction de la sécurité alimentaire, qui suppose une action combinée des entreprises et des pouvoirs publics, mais aussi du consommateur. Celui-ci doit être mieux informé par un étiquetage de l'origine de tous les produits carnés qu'il consomme, bruts ou transformés. C'est un combat à mener à l'échelle européenne.

Je propose aussi d'instaurer un dispositif d'agrément pour les opérateurs commerciaux purs comme les traders ; renforcer les contrôles sur l'aval de la chaîne, sur les établissements de quatrième transformation ou de remise directe ; durcir les sanctions en cas de tromperie. Cela suppose de mettre fin à l'hémorragie des services de contrôle officiel de l'État. Il faut aussi être vigilant sur les pratiques de nos voisins, car le laxisme d'un seul tire tout le monde vers le bas.

La deuxième question que nous nous sommes posée est celle de l'état économique de la filière viande. Jamais la situation n'a été aussi difficile. Les filières sont pourtant très diverses : le poulet est très intégré, les aviculteurs ont une visibilité complète sur leurs débouchés ; le porc est bien organisé, dans un jeu concurrentiel très ouvert ; la filière ovine, plus modeste, a fait des progrès en matière d'organisation ; enfin, la filière bovine est très atomisée, avec des cycles de production longs et un poids croissant de l'élevage spécialisé de bovins de race à viande par rapport à la vache de réforme. Quoi qu'il en soit, malgré une hausse des prix, les revenus des éleveurs restent faibles, du fait du renchérissement de l'alimentation animale et de la hausse générale des charges. En conséquence, le cheptel ne cesse de se réduire, et les jeunes hésitent à s'engager dans un métier difficile et peu rémunérateur. Ce déclin fragilise toute la chaîne, à commencer par le maillon industriel qui a besoin de tourner à plein régime pour être rentable face à la concurrence de pays qui, comme l'Allemagne, pratiquent le dumping social.

À en croire l'observatoire des prix et des marges, plus personne ne gagne sa vie dans la filière bovine. Pour inverser la tendance, les professionnels et les pouvoirs publics ont proposé un plan pour la méthanisation, un autre pour la filière volaille, un troisième pour la filière porcine, des contrats de filière dans l'agroalimentaire, des états généraux de la viande... Nous proposons pour notre part un plan global pour sortir la filière viande de l'ornière.

L'étiquetage doit permettre au consommateur de distinguer produit standard et produit de qualité, avec mention du pays d'origine sur les cartes des restaurants et en restauration collective, y compris pour la viande transformée. Pour faire du consommateur un allié, il faut l'informer des pratiques abusives des distributeurs et expérimenter le double étiquetage des prix. Enfin, supprimons les promotions abusives qui effondrent les prix psychologiques de la viande et entretiennent la course folle aux prix bas.

Pour améliorer la compétitivité des acteurs de la filière, la mission recommande une réorientation de la PAC en direction des éleveurs, une politique volontariste d'installation de jeunes éleveurs, une nouvelle prime à l'engraissement, des aides aux investissements. Le maillon industriel doit aussi être soutenu, en organisant mieux le secteur de l'abattage, en favorisant l'exportation ou encore en maintenant les restitutions dans le secteur du poulet.

La simplification est un levier de compétitivité : je propose de subordonner toute norme nationale plus sévère que les normes européennes à une étude d'impact, de ne pas imposer de contraintes inutiles en matière d'épandage, d'alléger et d'accélérer les procédures pour les éleveurs porcins. Nous devons aller plus vite, sans sacrifier nos exigences environnementales, car le temps de l'économie n'est pas le temps de l'administration : on ne peut demander à un jeune d'attendre plusieurs années les autorisations administratives avant de s'installer. Enfin, nous proposons de demander à Bruxelles la révision des conditions d'application de la directive sur le détachement des travailleurs, qui pénalise la France.

La troisième problématique abordée par la mission concerne les réponses de la filière viande aux enjeux sociétaux. La consommation de viande est de plus en plus contestée, au nom de la santé, de l'environnement ou encore du bien-être animal. Or la viande fait partie de notre patrimoine gastronomique et l'élevage est indispensable à l'entretien de nos territoires ruraux. La défiance ne cessera que si l'on rapproche le consommateur du terroir, en privilégiant circuits courts et produits de qualité. Il faut rappeler les avantages environnementaux de l'élevage à l'herbe et ne pas stigmatiser la viande par un étiquetage environnemental partiel et partial. La filière doit aussi former les professionnels et améliorer les conditions de travail.

Nous nous sommes intéressés au bien-être animal, en particulier au moment critique du passage de la vie à la mort. Si nous sommes moins sensibles à cette question que les anglais ou les scandinave, les révélations

médiatiques sur certaines pratiques ont choqué. L'Europe a imposé l'étourdissement préalable des animaux de boucherie, sauf pour ce qui concerne l'abattage rituel. Ainsi, 14 % du tonnage de viande et 26 % des animaux de boucherie seraient abattus sans étourdissement, mais nous manquons de chiffres fiables. Le décret de décembre 2011 réserve l'abattage sans étourdissement aux seuls animaux destinés au circuit rituel répondant à des commandes. L'absence d'insensibilisation lors de l'abattage rituel présente un risque sanitaire mal évalué, sans parler de la souffrance des bêtes. Certains bovins mettraient 14 minutes pour mourir. Les témoignages sont horribles.

Les pratiques en abattoir doivent être améliorées. Le décret de 2011 impose des formations, mais il faut mieux contrôler son application. Les services de l'État doivent inspecter plus régulièrement les pratiques. Si l'on ne peut interdire l'abattage rituel, informons du moins le consommateur via un étiquetage clair et non stigmatisant. Secondons les Pays-Bas, qui plaident en ce sens au niveau européen.

Nous sommes tous fiers de la qualité de l'élevage français, premier maillon d'une longue chaîne qui va jusqu'au consommateur. De nombreux emplois sont en jeu. À nous de tout mettre en œuvre pour assurer l'avenir de nos filières viande.

***M. Gérard Bailly.** – En tant que président du groupe d'études de l'élevage, je veux vous féliciter pour cet excellent travail qui sera, je l'espère, pris en considération. Quelques points mériteraient peut-être d'être davantage développés. Vous évoquez ainsi la concurrence déloyale de pays comme l'Allemagne, mais sans mentionner la différence du coût horaire du travail. Ce problème devra impérativement être pris en compte par le ministre des affaires européennes si nous voulons rester compétitifs.*

Pourquoi ne pas souligner dans le rapport que nous importons d'Amérique du Sud des poulets nourris aux céréales OGM ? C'est d'autant plus incohérent que l'on vient de demander à l'INRA d'interrompre ses essais sur des peupliers génétiquement modifiés...

Je m'interroge également sur le rapport Chalmin de l'Observatoire des prix et des marges. Si les grandes et moyennes surfaces (GMS) n'ont pas de marge, comment amortissent-elles leurs bâtiments ? On peut faire dire ce que l'on veut aux chiffres...

Vous laissez entendre que les mesures annoncées en matière de modernisation des bâtiments d'élevage ne sont pas très bien connues et mises en œuvre sur le terrain. Nuançons : les paysans, les chambres d'agriculture, connaissent ces subventions. C'est le coût, les contraintes et le manque de visibilité sur leur avenir qui freine les investissements dans les bâtiments.

Un mot sur la surprime aux 50 premiers hectares proposée dans le cadre de la réforme de la PAC. Celle-ci devrait tenir compte du nombre de travailleurs par exploitation. Sans la transparence, un groupement agricole

d'exploitation en commun (GAEC) de trois associés n'aura que 50 hectares ; d'autres, qui auront fait de la course au foncier, auront trois transparences, soit 150 hectares. C'est injuste.

Vous préconisez le relèvement du plafond des aides spécifiques aux zones de handicap naturel. Or si le prix des céréales continue de grimper, toutes les zones où l'on ne peut faire que de l'élevage devraient être considérées comme zones défavorisée ! Il faut tenir compte de ces spécificités.

Enfin, vous évoquez l'alimentation fourragère en parlant de l'herbe, mais pas du foin. On favorise l'ensilage d'herbe ou de maïs, mais n'oublions pas ceux qui font du foin, notamment en montagne.

M. Gérard Le Cam. – *Les propositions du rapport vont dans le bon sens. L'élevage français doit faire face à bien des dangers : la végétalisation de l'agriculture, les accords commerciaux entre l'Union européenne et les Etats-Unis, qui risquent de déstabiliser certains secteurs... Les primes ne suffiront pas : il faut assurer des prix suffisamment rémunérateurs pour permettre aux éleveurs de se développer. Le désengagement des jeunes s'accélère, je le vois en Bretagne pour ce qui concerne l'élevage laitier, activité encore plus exigeante que l'élevage allaitant. La situation est inquiétante.*

Un mot sur la proposition n° 8 du rapport : il faut non seulement mettre fin à l'hémorragie des effectifs de la DGCCRF en matière de contrôle sanitaire, mais les renforcer !

Mme Bernadette Bourzai, présidente. – *Vous avez raison sur la question des prix. Le rapport préconise que l'on cesse les promotions abusives qui déstabilisent le marché. Le sujet relève toutefois de la négociation entre producteurs et distributeurs. Le projet de loi relatif à la consommation apportera peut-être des réponses.*

M. Charles Revet. – *À mon tour de féliciter toute l'équipe pour ce travail. Le minerai de viande se prête particulièrement à la fraude en ce qu'il est plus difficile d'identifier de la viande hachée qu'une carcasse. Quel sont les volumes en jeu ? Avez-vous comparé nos pratiques avec celles de nos partenaires européens ? Sont-ils de gros consommateurs de minerai de viande ? Il y a sans doute là une piste pour lutter contre la fraude.*

Les professionnels déplorent l'exportation de nos broutards vers des pays comme l'Italie ou la Turquie. L'Allemagne, elle, a su relever le défi en matière de viande bovine et porcine ; résultat, nous importons même du lait d'Allemagne !

L'Union européenne a donné dans le passé son accord pour que les importations de viande des États-Unis passent de 20 000 à 40 000 tonnes. En 1987, rapporteur d'une loi sur les anabolisants, j'avais refusé de suivre le gouvernement. La décision fut prise par décret d'interdire en France l'utilisation des anabolisants naturels d'origine française. Or la même année, en 1987, les États-Unis autorisaient, eux, l'utilisation des anabolisants

français. La viande importée sera-t-elle certifiée sans anabolisants ? Il serait paradoxal que nos concitoyens mangent des steaks américains aux hormones françaises, quand nos producteurs n'ont pas le droit de les utiliser !

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – Il existe différentes qualités de minerai de viande qui n'est pas consommé en tant que tel. Il sert par la suite à la fabrication de viande hachée ou moulinée. On ne retrouve pas de quartiers entiers, mais parfois d'assez gros morceaux.

Je vous rejoins sur la question de l'élevage des broutards à l'étranger, mais cela peut difficilement faire l'objet d'une proposition du rapport.

S'agissant de l'accord commercial entre l'Union européenne et les Etats-Unis, notre meilleure arme sera d'informer les consommateurs sur l'origine de la viande, de faire de la pédagogie et de se montrer exigeants au niveau européen.

Mme Bernadette Bourzai, présidente. – Selon l'Institut de l'élevage, les minerais représentent 30 % d'une carcasse de vache laitière et 27 % d'une carcasse de vache allaitante. Il peut s'agir du plat de côtes, que l'on mangeait autrefois en pot-au-feu, de chutes de viande à la découpe, ou encore d'aponévrose, c'est-à-dire de l'enveloppe des muscles, qui donne sa consistance au mélange utilisé dans les plats préparés.

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – Il ne s'agit pas à ce stade de viande hachée.

Mme Bernadette Bourzai, présidente. – Quand il est congelé, il est difficile de différencier le minerai de bœuf de minerai de cheval.

M. Georges Labazée. – Le rapport aurait pu mettre davantage l'accent sur les efforts faits par les territoires en matière de signes officiels de qualité. Depuis plusieurs années, les organisations professionnelles agricoles, soutenues par les pouvoirs publics et les collectivités locales, se sont battues à Bruxelles pour décrocher des labels, des signes officiels de qualité. C'est le cas de la filière porcine : l'indication géographique protégée (IGP) Jambon de Bayonne a conduit à fixer les zones de production mais aussi de transformation et de séchage. Son impact est tel que la demande est désormais plus forte que l'offre ! N'oublions pas la dimension territoriale : certaines zones s'en sortent bien, c'est le cas des Landes et des Pyrénées-Atlantiques, avec la forte valorisation de la filière canard et foie gras. Atténuons les propos trop pessimistes !

Mme Bernadette Bourzai, présidente. – Je vous propose de modifier l'intitulé du chapitre : parlons des initiatives pour « redresser la filière » plutôt que pour en « empêcher le déclin ». Nous pourrions insister sur ce point en citant notamment la volaille de Bresse, chère à notre rapporteure.

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – Je vous rejoins : nous devons aussi préciser qu'il faut valoriser les signes de qualité en lien direct

avec les territoires. Ces filières manquent de matière première, c'est bien un signe de réussite ! Nous pourrions prendre comme exemple le jambon de Bayonne et la volaille de Bresse.

M. Georges Labazée. – Il y a une véritable prise de conscience et un effort pour valoriser les produits bio et les circuits courts : de plus en plus de conseils généraux se dotent de personnels spécialisés pour accompagner les cantines scolaires et faire le lien entre les producteurs et les consommateurs que sont les collégiens, qui représentent un débouché important pour les agriculteurs. Ces pratiques sont aussi expérimentées avec la clientèle captive des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

C'est tout le problème de ce rapport : à un niveau macroscopique, tout est juste. A l'échelle des territoires, c'est plus compliqué. Ils s'en sortent lorsque des solutions émergent. La situation est proche de celle décrite par Laurent Davezies dans ses ouvrages sur les défis des territoires.

M. Joël Labbé. – La plupart des mesures sont intéressantes. Elles reposent sur de bonnes intentions. Celles sur l'Europe me dépassent, mais en tant que partisan du rôle moteur de la France dans l'Europe, je suis favorable à ce qu'elles figurent dans le rapport.

Le groupe écologiste souhaite annexer sa contribution au rapport, qui ne met pas assez l'accent sur le changement de modèle dont nous avons besoin. Il n'y a certes pas de solution miracle. Mais dans dix ans, la moitié de nos agriculteurs seront partis en retraite : il nous faut donc une politique volontariste d'aide à l'installation des nouveaux agriculteurs. A défaut, il nous faudra accepter l'industrialisation de la production. Or nous pouvons revenir à une agriculture à taille familiale, grâce à une politique foncière appropriée.

Le soutien aux filières de qualité est évidemment souhaitable, mais il faut aussi regagner des parts du marché national, en particulier sur le poulet puisque 45 % des poulets consommés en France ne sont pas produits sur notre territoire, alors que nous en exportons ! L'éducation à la consommation, une consommation équilibrée, moins carnée et de meilleure qualité, doit être davantage soutenue.

Mme Bernadette Bourzai, présidente. – Les contributions des groupes seront annexées au rapport à leur demande.

M. Joël Labbé. – J'ajoute que nous nous opposons à l'allègement de l'autorisation d'installation d'élevages porcins de moins de 2 000 têtes.

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – Il ne s'agit pas d'être moins strict sur les rejets industriels nocifs pour l'environnement, seulement d'alléger la procédure administrative afin de renforcer nos éleveurs dans la concurrence que nous livrent nos voisins.

M. Joël Labbé. – Cela nous dérange néanmoins.

M. Charles Revet. – *Il est au contraire capital de simplifier les choses !*

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – *Favoriser l'élevage de porcs sur leur lieu de consommation est plus respectueux de l'environnement, puisque cela limite les émissions carbone associées à leur transport.*

M. Joël Labbé. – *En tant que Breton, je ne défends évidemment pas la limitation des élevages de porcs en France. Je m'oppose simplement à l'industrialisation de la production. La méthanisation n'est acceptable qu'à cette condition. Je m'abstiendrai donc sur le rapport.*

M. Gérard Bailly. – *Les petites structures se prêtent mal à la méthanisation.*

Mme Bernadette Bourzai, présidente. – *Petites structures et méthanisation ne sont pas incompatibles.*

M. Gérard Le Cam. – *Il en est une en Allemagne qui n'a que 55 vaches.*

M. Gérard Bailly. – *Est-elle rentable ?*

M. Gérard Le Cam. – *Parfaitement.*

Mme Bernadette Bourzai, présidente. – *Venons-en aux propositions de compléments. D'abord, dans la troisième partie du rapport, nous pourrions placer le chapitre consacré au travail des hommes avant celui relatif au bien-être animal.*

M. Gérard Bailly. – *Je vous applaudis !*

Mme Bernadette Bourzai, présidente. – *D'ailleurs, une main d'œuvre mieux formée ne peut que favoriser le bien-être animal.*

Ensuite, le ministère ne nous a pas répondu sur les quantités abattues rituellement. Proposons donc de compléter le décret de décembre 2011 relatif à l'abattage rituel afin que des compilations statistiques soient réalisées et que cessent les supputations sur ce sujet.

Enfin, l'étiquetage du pays d'origine est acquis pour les produits frais, mais celui sur les produits transformés est encore en débat au niveau européen. Le ministre Benoît Hamon en a défendu le principe à Bruxelles lundi dernier. Notre rapport comprend deux formulations distinctes : d'une part, nous proposons de généraliser l'étiquetage d'origine pour les viandes fraîches et transformées ; d'autre part, nous proposons d'instaurer un étiquetage obligatoire des viandes selon leur mode d'abattage, en utilisant des formulations non stigmatisantes. Nous pourrions retirer le caractère obligatoire de la seconde proposition, rendant nos positions acceptables toutes deux par l'Union européenne.

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – *Je crois à l'inverse que nous devrions être plus exigeants, en demandant l'étiquetage obligatoire dans*

ces deux cas de figure. Plutôt que de niveler les choses par le bas comme le fait l'Europe, soyons exigeants.

Mme Bernadette Bourzai, présidente. – *Si l'Union européenne n'en décide pas ainsi, rien ne se fera. Les industriels resteront libres de s'engager pour la transparence ou non, et nous avons bien vu qu'une partie d'entre eux y était plutôt réticente. Mais c'est à vous de décider du niveau d'exigence de notre rapport.*

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – *Je plaide pour placer la barre plus haut. L'état de nos filières l'exige. Il faut inciter l'Union européenne à être ferme sur l'étiquetage des produits. Nous avons, tous, tout à gagner à davantage de transparence. C'est de surcroît un rempart efficace contre la fraude.*

M. Charles Revet. – *Il faut en même temps que ce que nous proposons soit réalisable, sinon rien ne se fera. Si l'obligation d'indiquer l'origine du produit ne semble pas poser de problème, il n'en va pas de même pour le mode d'abattage. Sans être contre, je ne vois pas comment c'est techniquement possible.*

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – *Ayons le courage de dire les choses.*

M. Georges Labazée. – *Les 40 propositions que dresse le rapport sont de natures très différentes. Certaines trouveront leur application à l'échelle européenne, d'autres au niveau national. Toutes ne revêtent pas un caractère d'urgence, et leur application est envisageable à un horizon plus ou moins lointain. A l'attention des lecteurs pressés et afin de rendre notre travail plus crédible et nos propositions plus percutantes, je suggère de les classer selon leur facilité de mise en œuvre.*

M. Gérard Bailly. – *L'Union européenne est très réservée sur la mention du pays d'origine. Nous pourrions proposer de l'accompagner du logo européen.*

Mme Bernadette Bourzai, présidente. – *L'administration nous a confirmé que la mention du pays d'origine n'avait pas d'importance au sein de l'Union européenne : seule compte la distinction entre la viande d'origine européenne et celle qui ne l'est pas. Il faudra faire changer la donne à Bruxelles.*

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – *S'agissant des produits transformés, cela risque d'être plus compliqué. C'est néanmoins envisageable.*

Mme Bernadette Bourzai, présidente. – *Nous effectuerons une forme de service après-vente, ou devrais-je dire de service après-vote, auprès des ministères de la consommation, de l'agriculture, de l'industrie et des affaires européennes, ainsi qu'aux professionnels du secteur. Un important salon de l'élevage se tiendra d'ailleurs bientôt à Rennes en septembre, puis à Cournon d'Auvergne en octobre. Nous tâcherons de nous y rendre. Nous distinguerons*

dans le corps de notre rapport les mesures nationales en voie d'être prise, les mesures européennes à inscrire dans le cadre de la nouvelle politique agricole commune, et enfin la conjugaison de ce qui relève des plans national et européen.

Mme Anne Emery-Dumas. – *Quelques pages de conclusion s'imposent également, pour que le rapport ne se termine abruptement.*

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – *Venons-en aux propositions de titre. « Traçabilité, compétitivité, durabilité : un remède de cheval pour la filière viande » est une première option qui interpelle le lecteur et met l'accent sur la difficulté de la situation.*

M. Gérard Bailly. – *L'allusion au scandale récent de la viande de cheval me pose problème.*

Mme Bernadette Bourzai, présidente. – *C'est volontairement provocateur... Seconde option : « traçabilité, compétitivité, durabilité : trois défis pour la filière viande ».*

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – *Nous avons également pensé à « la filière viande sur le gril »...*

Mme Bernadette Bourzai, présidente. – *Le second titre me semble recueillir un large consensus. Nous tiendrons une conférence de presse demain pour présenter le rapport. En outre, je demanderai qu'un débat ait lieu sur le sujet en séance à la rentrée, probablement en octobre.*

A l'issue de ce débat, la mission commune d'information sur la filière viande en France et en Europe a adopté le rapport à l'unanimité des suffrages exprimés, M. Joël Labbé s'abstenant, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE I

CONTRIBUTION DU GROUPE ECOLOGISTE DU SÉNAT

En février 2013, le scandale de la viande de cheval a démontré que le marché de la viande en Europe se pratique comme pour n'importe quelle matière première, en vrac, sous forme de minerais. Plusieurs enseignements sont à tirer : la traçabilité doit être renforcée ; l'industrialisation à marche forcée des exploitations et du secteur agro-alimentaire entraîne des logiques de standardisation des aliments, de guerre des prix, d'abaissement de la qualité, les filières sont en crise.

On constate une baisse du nombre d'animaux élevés en France et ce, dans plusieurs filières (porc, volailles, bovins, etc). Le gouvernement a annoncé plusieurs plans de relance des filières.

Il était nécessaire dans ce contexte que le Sénat se saisisse de ses prérogatives de contrôle et engage un travail de prospectives. Le rapport issu de ces travaux comporte à cette fin des propositions qui vont dans le bon sens : contrôles sanitaires, sanctions en cas de tromperie, ou encore, étiquetage de l'origine pour les viandes fraîches ou transformées...

Néanmoins, d'autres mesures proposées vont à l'encontre de l'objectif de transition écologique de l'agriculture, objectif pourtant nécessaire. La plus emblématique étant celle de mettre en place une procédure allégée d'enregistrement des élevages porcins jusqu'au seuil des 2 000 porcs. Aux conséquences environnementales et sanitaires de la logique de concentration de ces dernières décennies s'est ajoutée une destruction massive des emplois dans le secteur agricole.

Aujourd'hui, on enregistre trois fois plus de demandes d'installation sur des petits élevages qu'il n'y a de places dans les systèmes industriels et trois fois plus de places dans les systèmes industriels qu'il n'y a de candidats. Pourtant, d'ici à 10 ans, 50 % des agriculteurs partiront à la retraite : il est urgent de favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs sur des structures adaptées à la transition écologique de notre modèle agricole.

Cette transition implique au contraire de déconcentrer la production et de rattacher les élevages aux territoires. Les élevages à « dimension humaine » répartis sur l'ensemble du territoire seront mieux acceptés par les populations locales. Ils engendreront plus d'emplois non délocalisables que les systèmes industriels. Les conditions de travail seront meilleures. Ils pollueront moins et répondront mieux, tant aux aspirations des jeunes qu'aux attentes de la société en matière de qualité de l'alimentation.

ANNEXE II

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DÉPLACEMENTS DE LA MISSION

A. AUDITIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION

Mercredi 3 avril 2013

– *Institut de l'élevage* : M. **Philippe Chotteau**, responsable du département « économie » et Mme **Mélanie Richard**, chef de projet sur la filière viande bovine ;

– *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)* : M. **Henri Brichart**, vice-président ;

– *Interprofession nationale porcine (INAPORC)* : MM. **Guillaume Roué**, président et **Didier Delzescaux**, directeur ;

– *Fédération nationale ovine (FNO)* : M. **Serge Préveraud**, président.

Jeudi 4 avril 2013

– *Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD)* : MM. **Jacques Creyssel**, délégué général et **Mathieu Pecqueur**, directeur « Agriculture et qualité » ;

– *Produits alimentaires intermédiaires* : M. **Gilles Varachaux**, chef d'entreprise ;

– *Fédération des industries avicoles (FIA)* : M. **Gilles Huttepain**, président et Mme **Véronique Elgosi**, déléguée générale.

Mercredi 10 avril 2013

– *Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des Fraudes (DGCCRF)* : MM. **Jean-Louis Gérard**, sous-directeur des produits alimentaires, **Didier Gautier**, directeur du service national d'enquête, **Hugo Hanne**, chef du bureau de la veille économique et des prix et Mmes **Geneviève Morhange**, adjointe au chef de bureau et **Odile Cluzel**, chef du bureau du commerce et des relations commerciales ;

– *Fédération nationale bovine (FNB)* : MM. **Pierre Chevalier**, président, **Jean-Pierre Fleury**, secrétaire général, et **Patrick Bénézat**, vice-président ;

– *Elvea France, représentation nationale et défense des associations d'éleveurs* : M. **Jean-Pierre Duclos**, président ;

– *Fédération française des commerçants en bestiaux (FFCB)* : M. **Gérard Poyer**, président, et Mme **Aurore Saison**, chargée de mission.

Jeudi 11 avril 2013

– *Coordination rurale* : MM. **François Lucas**, vice-président, et **Michel Manoury**, responsable national de la filière viande ;

– *Direction générale de l'alimentation (DGAL)* : M. **Patrick Dehaumont**, directeur général et Mmes **Catherine Collinet**, directrice de la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires, **Stéphanie Flauto**, sous-directrice de la sécurité sanitaire des aliments et **Nathalie Pihier**, chef de mission urgences sanitaires ;

– *Fédération française des industriels charcutiers traiteurs (Fict)* : M. **Robert Volut**, président.

– *Confédération française de la boucherie, charcuterie et traiteurs (CFBCT)* : M. **Christian Le Lann**, président ;

– *Institut technique de l'aviculture (Itavi)* : Mmes **Anne Richard**, directrice générale et **Pascale Magdelaine**, responsable des observatoires économiques avicoles.

Mercredi 17 avril 2013

– *UFC Que choisir* : M. **Olivier Andrault**, chargé de mission agriculture et alimentation à l'Union française de consommateurs ;

– *Système U* : MM. **Pascal Millory**, directeur commercial et **Guy Emeriau**, responsable de l'activité boucherie-volaille ;

– *Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT)* : M. **Eric Allain**, directeur ;

– *Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)* : M. **Daniel Gremillet**, président de la commission élevage ;

Jeudi 18 avril 2013

– *Agence de l'eau Seine-Normandie* : Mmes **Michèle Rousseau**, directrice générale, et **Anne-Louise Guilmain**, chargée d'études ;

– *UBIFRANCE* : M. **Christophe Monnier**, chef de service produits alimentaires, Mmes **Isabelle Bineau**, chef de projet produits animaux et **Marie-Paule Spiess**, chef de projet produits avicoles et produits gourmets ;

– *Syndicat national des techniciens du ministère de l'agriculture (SNTMA-FO)* : MM. **Patrick Foubert**, trésorier général adjoint chargé du secteur abattoir et **Stéphane Touzet**, secrétaire national du secteur alimentation ;

– *Syndicat national de la restauration collective (SNRC)* : M. **Jacques Roux**, président, Mmes **Carole Galissand**, présidente de la commission nutrition, **Sarah Etcheverry**, membre de la commission de la sécurité alimentaire et M. **Dominique Bénézet**, délégué général du syndicat national de la restauration collective ;

– *Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires* : M. **Michel Baussier**, président ;

– *France Génétique Élevage* : MM. **Dominique Davy**, président, **Albert Merlet**, vice-président, **Pierre-Louis Gastinel**, secrétaire général, **Jean-Paul Guibert**, administrateur de France Génétique Élevage (FGE) et **Bernard Roux**, vice-président de Races de France.

Mercredi 24 avril 2013

– *France Agrimer* : MM. **Frédéric Gueudar-Delahaye**, directeur général par intérim, **Michel Meunier**, délégué filières viande, **Yves Tregaro**, chef de l'unité produits animaux et viande, et Mme **Claire Legrain**, chef du service « Entreprises et Marchés » ;

– *INTERBEV* : MM. **Dominique Langlois**, président, **Yves Berger**, directeur et **Marc Pages**, directeur adjoint de l'association nationale inter-professionnelle du bétail et des viandes ;

– *Coop de France* : MM. **Hubert Garaud**, président du pôle animal, **Gérard Viel**, président de la filière porcine, **Denis Gilliot**, coordinateur des filières et Mme **Irène de Bretteville**, chargée des relations parlementaires ;

– *SOPEXA* : M. **Pierre Montaner**, directeur des produits laitiers et carnés ;

– *Institut national de la recherche agronomique (Inra)* : MM. **Hervé Guyomard**, directeur scientifique, et **Jean-Louis Payraud**, directeur de recherche.

Jeudi 25 avril 2013

– *Ministère du commerce extérieur* : Mme **Anna Lipchitz**, conseillère de la ministre, chargée de la politique commerciale ;

– *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OABA)* : MM. **Jean-Pierre Kieffer**, président et **Frédéric Freund**, directeur ;

– *Syndicat national des vétérinaires libéraux (SNVEL)* : M. **Pierre Buisson**, président et Mme **Anne Daumas**, directrice.

Mercredi 15 mai 2013

– *Observatoire des prix et des marges* : MM. **Philippe Chalmin**, président, et **Philippe Boyer**, secrétaire général ;

– *Fédération nationale porcine (FNP)* : M. **Jean-Michel Serre**, président, et Mme **Caroline Tailleux**, chargée de mission ;

– *Institut français du porc (IFIP)* : M. **Philippe Lecouvey**, directeur général ;

– *Fondation Brigitte Bardot* : M. **Christophe Marie**, directeur du bureau de protection animale et porte-parole.

Jeudi 16 mai 2013

– *Leclerc* : MM. **Frédéric Gheeraert**, directeur général, et **Luc Horemans**, directeur qualité, de Scamark, filiale de Leclerc ;

– *Confédération paysanne* : MM. **Gérard Durand**, secrétaire national chargé de l'élevage et **Christian Drouin**, responsable de la commission viande ;

– *Confédération nationale des sociétés protectrices des animaux (SPA)* : M. **Hervé Bélardi**, chargé de mission ;

– *Société nationale de défense des animaux (SNDA)* : Mme **Nicole Sugier**, présidente,

– et *Protection mondiale des animaux de ferme (PMAF)* : M. **Ghislain Zuccolo**, directeur ;

– *Syndicat national des inspecteurs en santé publique (SNISPV)* : Mme **Déborah Infante**, vice-présidente et M. **Benoît Assemat**, administrateur, ancien président ;

– *Fédération nationale de l'industrie et du commerce en gros des viandes (FNICGV)* : MM. **Henri Demaegt**, président directeur général, et **Hervé des Deserts**, directeur général.

Mercredi 22 mai 2013

– *Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)* : Mme **Anne-Marie Vanelle**, présidente de la section

alimentation et santé, et M. **Philippe Fourgeaud**, inspecteur général de la santé publique vétérinaire ;

– *Blezat Consulting* : M. **Bertrand Oudin**, directeur des études, conseil en stratégie et développement, territoire et entreprise ;

– *Fédération nationale des exploitants d'abattoirs prestataires de services (FNEAP)* : M. **André Eloi**, directeur ;

– *Syndicat des entreprises françaises des viandes (SNIV-SNCP)* : MM. **Jean-Paul Bigard**, président, et **Pierre Halliez**, directeur général.

Jeudi 23 mai 2013

– *Association L214* : Mmes **Brigitte Gothière** et **Johanne Mielcarek**, porte-parole ;

– Auditions, sous forme de table ronde, de :

– M. **Mohammed Moussaoui**, président du conseil français du culte musulman.

– M. **Kamel Kabtane**, recteur de la mosquée de Lyon ;

– M. **Kahlil Merroun**, recteur de la mosquée d'Evry ;

– M. **Cheikh Alsid**, responsable du service halal de la mosquée de Paris et

Mercredi 5 juin 2013

– Audition, sous forme de table ronde, des représentants des syndicats de salariés de l'agro-alimentaire :

– *CFTC* : M. **Philippe Soulard**, délégué ;

– *FNAF-CGT* : M. **Joseph d'Angelo**, secrétaire général ;

– *FGTA-FO* : MM. **Dejean Terglav**, secrétaire général, **Michel Kerling**, secrétaire fédéral chargé du secteur viande de boucherie et **Didier Pieux**, secrétaire fédéral chargé de l'industrie avicole et charcutière ;

– *CFE-CGC Agro* : M. **Gautier Bodivit**, délégué ;

– *FGA-CFDT* : MM. **Patrick Massard**, secrétaire général, **Frédéric Malterre**, secrétaire national chargé des questions économiques et **Mme Vanessa Perrotin**, secrétaire fédérale chargée des branches viande et volaille ;

– *Syndicat des industries françaises des coproduits (SIFCO)* : MM. **Jean-Louis Hurel**, président et **Léonidas Kalogéropoulos**, conseiller ;

– *Industries agroalimentaires et à l'agro-industrie (DIIAA)* : M. **Alain Berger**, délégué interministériel.

Mercredi 12 juin 2013

– *Ministère de l'intérieur* : M. **Louis-Xavier Thirode**, chef du bureau central des cultes ;

– M. **Michel Turin**, écrivain journaliste, auteur de l'ouvrage « Halal à tous les étals » ;

– *Institut national de la recherche agronomique (Inra)* : Mme **Claire Sabbagh**, ancienne responsable de la cellule expertise, et M. **Pierre Le Neindre**, ancien chercheur ;

Mercredi 19 juin 2013

– *Jeunes Agriculteurs* : M. **Julien Bigand**, responsable du dossier viande, et Mme **Suzanne Dalle**, conseillère en production animale, du syndicat professionnel ;

– *Confédération Française de l'Aviculture* : MM. **Michel Prugue**, président, et **Christian Marinov**, directeur ;

– *Fédération française des Marchés de Bétail Vif (FMBV)* : M. **Gilles Rousseau**, Président, et Mme **Aurore Guénot**, conseillère.

Mercredi 26 juin 2013

– MM. **Joël Mergui**, président du consistoire central israélite de France et **Bruno Fizon**, grand rabbin de Moselle, conseiller auprès du grand rabbin de France sur l'abattage rituel viande ;

– *Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)* : MM. **Patrick Jankowiak**, chef du bureau prohibitions, agriculture et protection du consommateur, et **Gil Lorenzo**, chef du bureau politique des contrôles ;

– *Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)* : MM. **Gilles Salvat**, directeur de la santé animale, et **Franck Foures**, directeur adjoint du service de l'évaluation des risques ;

– *Ministère délégué de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la Forêt, chargé de l'agroalimentaire* : M. **Daniel Perron**, conseiller du ministre, en charge des relations avec les partenaires ;

– *Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* : MM. **Jean-Guillaume Bretenoux** et **Bruno Ferreira**, conseillers techniques du ministre.

B. DÉPLACEMENTS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION

Déplacement à Bruxelles – 6 juin 2013

– MM. **Éric Poudelet**, directeur sécurité de la chaîne alimentaire, et **Bernard Van Goethem**, directeur des affaires vétérinaires et internationales à la *Direction générale Santé et consommateurs (SANCO) de la Commission européenne*.

– M. **Michel Courat**, vétérinaire-expert de l'association *Eurogroup for animals*.

– MM. **Olivier Prunaux**, délégué adjoint aux affaires agricoles et **Michaël Mastier**, conseiller en charge des relations avec le Parlement européen, à la *représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne*.

– M. **Hermanus Versteijlen**, directeur Économie des marchés agricoles et OCM unique à la *Direction générale Agriculture et développement rural (AGRI) de la Commission européenne*.

Déplacement aux Pays-Bas – 6 et 7 juin 2013

– M. **Pierre Ménat**, *ambassadeur de France*.

– Mme **Sharon Dijksma**, *ministre chargée de l'agriculture*.

– Mme **Shoera Dijkers**, *députée*.

– MM. **Bernard Boidin**, chef du service économique et **Dieuwe de la Parra**, attaché agricole au service économique à La Haye.

– Mme **Christianne Buschke**, *chef des services vétérinaires (CVO)*

– MM. **Maarten Weijtens**, directeur chaînes agricoles végétales et qualité alimentaire et **Eric Piercy**, conseiller qualité alimentaire du *ministère des affaires économiques*.

– Mme **Inge Stoelhorst**, conseillère protection de la santé et prévention du *ministère de la santé publique*.

– MM. **Freek Van Zoeren**, inspecteur général et **Fred De Klerk**, inspecteur vétérinaire chef de *l'autorité d'inspection sanitaire (NVWA)*.

– Mme **Pauline Meurs**, membre du *bureau d'enquêtes d'évènements de transport, de santé ou alimentaires (OVV)*.

– M. **Luiten**, président directeur général de la *société de négoce de viande Luiten Food*.

– M. **Wim Goedegebuur**, président directeur général de la *société de découpe de viande Goedegebuur Vlees à Rotterdam*.

Déplacement en Bretagne – 13 et 14 juin 2013

- **Table ronde sur la filière porcine** au marché du porc breton (MPB) de Plérin (MPB), avec M. **Philippe Bizien**, président du comité régional porcin (CRP).
- **Table ronde sur l'industrie de la transformation de la viande**, à Plérin.
- **Visite de l'abattoir** de la *société Kerméné* à Saint-Jacut-du-Méne.
- **Rencontre** avec *l'association Eaux et Rivières de Bretagne*.
- Visite de *l'élevage de volailles* de **M. Pierrick Helloco**, à Allineuc.
- **Visite de l'abattoir** de volailles *LDC* de Lanfains.
- **Table ronde sur la filière volaille**, à Ploufragan.
- Entretien avec **M. Sylvain Reallon**, responsable du service régional de l'économie des filières agricoles et agroalimentaires à la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de Bretagne.

Déplacement au marché international de Rungis – 2013

- M. **Stéphane Layani**, président de la Semmaris.
- Mme **Frédérique Wagon**, chef de cabinet du président de la Semmaris.
- M. **Michel Boudignon**, chef de secteur des produits carnés de la Semmaris.
- M. **Jean-Jacques Arnoult**, président de l'Union des syndicats des marchands d'abats en gros.
- M. **Jean-Luc Lasjunies**, président du Syndicat des commissionnaires négociants de la volaille et du gibier.
- M. **Pierre Simiou**, président du Syndicat des grossistes commissaires négociants en viande.
- M. **Olivier Pellosio**, président directeur général de la société Porcgros.

Déplacement dans l'Ain et en Saône-et-Loire – 27 et 28 juin 2013

- **Visite de l'abattoir** de la *société Bigard* à Cuiseaux.
- **Table ronde sur la production de viande bovine** à Saint-Trivier.
- Visite de *l'élevage de volailles de Bresse* de **M. et Mme Blanc** à **Curciat-Dongalon**.

- Visite de *la ferme Raccurt* (GAEC de Villette) à Saint-Germain-sur-Renon.
- **Visite de l’abattoir** de la société Gesler à Hotonnes.
- Visite de *la ferme Cognat* à Montréal-la-Cluse.
- **Table ronde sur l’élevage ovin et la politique d’installation** à Villereversure.

C. AUDITIONS DE LA RAPPORTEURE ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

- *Association nationale des industries agro-alimentaires (ANIA).*
- *Association de sensibilisation, d’information et de défense de consommateurs musulmans (Asidcom).*
- *Banque publique d’investissement (BPI).*